

UTMÅLING AV ERSTATNING ETTER EKSPROPRIASJON AV GRUNNAREALER

-SÆRLIG OM BETYDNINGEN AV REGULERINGSPLANER

Kandidatnummer: 304

Veileder: Jon Gauslaa

Leveringsfrist: 25. april 2006 (V-06)

Til sammen 17878 ord

27.04.2006

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING.....</u>	<u>1</u>
1.1	Avhandlingens tema	1
1.2	Avgrensninger	2
1.3	Begrepsklargjøring	3
1.3.1	Ekspropriasjonsrelaterte begreper	3
1.3.2	Begreper knyttet til plan- og bygningsloven	3
1.4	Avhandlingens oppbygging	4
1.5	Rettskilder og metode	4
<u>2</u>	<u>BAKGRUNN FOR PROBLEMSTILLINGEN.....</u>	<u>8</u>
2.1	Uoversiktlig lovmateriale	8
2.2	Krav til likebehandling og forutsigbarhet	9
2.3	Generelt om ekspropriasjonserstatning og arealplaner	9
2.4	Hovedproblemstillingen	12
<u>3</u>	<u>BESKYTTELSE AV EIENDOMSRETTE</u>	<u>12</u>
<u>3.1</u>	<u>Grunnloven § 105.....</u>	<u>12</u>
3.1.1	Innledning	12
3.1.2	Nærmere om § 105 – grensen mot rådighetsbegrensninger	13
3.1.3	Prinsippet om ”full Erstatning”	19
3.1.4	Reguleringsplaners betydning i forhold til skrankene i § 105	22
<u>3.2</u>	<u>EMK første tilleggspatokoll artikkel 1.....</u>	<u>24</u>

3.2.1	Generelt om innholdet i bestemmelsen	24
3.2.2	Særlig om artikkel 1 og reguleringsplaner	27
3.2.3	Forholdet mellom artikkel 1 og norsk rett	28
4	<u>REGULERINGSPLANER OG ERSTATNING.</u>	31
4.1	Innledning	31
4.2	Reguleringsplaners betydning ved utmåling av erstatning.....	32
4.3	Historisk oversikt.....	33
4.3.1	Innledning	33
4.3.2	Situasjonen før 1973	33
4.3.3	Situasjonen mellom 1973 til 1984	39
4.3.4	Situasjonen etter 1984-loven. Mot dagens rettstilstand	44
4.4	Oppsummering	57
5	<u>DEN VIDERE UTVIKLINGEN AV EKSPROPRIASJONSRETTE</u>	59
5.1	Forslagene i NOU 2003:29	59
6	<u>LITTERATURLISTE</u>	62

1 Innledning

1.1 Avhandlingens tema

Avhandlingen omhandler et tema som berører ekspropriasjonsrett, forvaltningsrett, plan- og bygningsrett og prosessrett. Den private eiendomsrett har grunnlovs vern gjennom eierens krav på full erstatning ved tvungen avståelse av eiendom. Ekspropriasjonserstatning har til enhver tid vært gjenstand for diskusjon, spesielt som følge av endringer i det politiske klima.

Jeg vil i avhandlingen søke å klarlegge reguleringsplaners betydning for utmåling av erstatning. Ekspropriasjonserstatningsloven (heretter orvl.)¹ er kortfattet, og det har i rettspraksis fremkommet en rekke unntak fra reguleringsplaners bindende virkning for verdivurderingen. Disse unntakene rekker til dels langt utover lovens ord, og for å få et bilde av gjeldende rett kreves en inngående analyse av dommer og lovforarbeider.

For å kartlegge den ekspropriasjonserstatning den som må avstå eiendom har krav på, er det etter dagens ordning slik at de påregnelige utnyttelsesmuligheter skal legges til grunn. Kommunenes vedtatte reguleringsplaner er ofte bestemmende for hva som er lovlig utnyttelse i et område. En reguleringsplans betydning er sentralt for de to viktigste erstatningsreglene i orvl. §§ 5 og 6, jf. § 4, som en følge av at det sentrale skjønnsstemaet er å vurdere ”pårekenleg utnytting”.

Det har blitt avsagt en lang rekke dommer om ekspropriasjonserstatning. Fram til 1973 var Grunnloven (heretter Grl.)² § 105 den sentrale bestemmelse. Den første

¹ Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom av 6. april 1984 nr. 17.

² Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814.

ekspropriasjonserstatningsloven fikk vi i 1973,³ men den ble avløst av den någjeldende orvl. i 1984. Reguleringsplaners betydning har variert avhengig av om utmåling har skjedd direkte på grunnlag av Grunnloven § 105, med grunnlag i ekspropriasjonserstatningsloven av 1973, eller ut fra rettstilstanden i dag. Jeg vil forsøke å belyse de forskjellige epokene ved en historisk gjennomgang, jf. nedenfor i avhandlingens punkt 4. Jeg vil som en bakgrunn for denne framstillingen også redegjøre for Grunnloven § 105, og bestemmelsen om beskyttelse av eiendomsretten i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK),⁴ første tilleggsprotokoll artikkel 1.

1.2 Avgrensninger

Jeg vil ikke foreta noen utførlig redegjørelse for situasjonen forut for selve ekspropriasjonsvedtaket eller ekspropriasjonen. Med tanke på avhandlingens omfang vil dette føre for langt. Jeg vil likevel vise til enkelte områder for å illustrere lovgivningen, og for å gjøre bildet så fullstendig som mulig innenfor avhandlingens ramme.

På bakgrunn av avhandlingens tema vil jeg i hovedsak behandle saker hvor plan- og bygningsloven (heretter plbl.)⁵ § 35 er hjemmel for ekspropriasjon. Ekspropriasjon til fordel for private vil ikke bli behandlet.

Det er erstatning etter omsetnings- og bruksverdi som behandles. Verdsettelse etter gjenanskaffelsesverdi vil ikke bli behandlet.

Ekspropriasjonserstatningsloven §§ 5 og 6 har flere kriterier som skal vurderes når verdien av en eiendom skal fastsettes. Jeg vil i liten grad komme inn på andre kriterier enn

³ Lov om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom av 26. januar 1973 nr. 4. Opphevet fra 1. juli 1984, etter res. 6. april 1984 nr. 832.

⁴ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter med protokoller.

⁵ Plan- og bygningslov av 14. juni nr. 77. 1985

”pårekneleg utnytting”, men vil i punkt 2.3 kort redegjøre for bestemmelsen slik at bildet blir mest mulig totalt. Avhandlingens tema er betydningen av reguleringsplaner, og det er i forhold til ”pårekneleg utnytting” reguleringsplaner får betydning.

1.3 Begrepsklargjøring

1.3.1 Ekspropriasjonsrelaterte begreper

Med ekspropriasjon menes tvangserverv av eiendomsrett til, eventuelt tvangserverv av annen rett i eller over, fast eiendom, mot erstatning fastsatt ved skjønn.

Partene i en ekspropriasjonssak er eksproprianten og ekspropriaten. Eksproprianten, ”oreignar” er den som med hjemmel i, eller i medhold av, lov krever ekspropriasjon, jf. orvl. § 2 første ledd bokstav e). Ekspropriaten, ”eigar”, er den som må avstå eiendomsrett, helt eller delvis, jf. orvl. § 2 første ledd bokstav d).

1.3.2 Begreper knyttet til plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven opererer med flere typer planer. Gjennom kommuneplanleggingen utarbeides en arealplan som skal fastlegge utnyttingen av arealer og naturressurser innenfor kommunens område. Innenfor de områder i kommunen der det i arealdelen er bestemmelser om at reguleringsplan skal foreligge, må utbygging mv. ikke skje før reguleringsplan foreligger, jf plbl. § 23.

Med reguleringsplan menes en detaljert plan, gjerne med kart, med tilhørende bestemmelser om utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune, jf. plbl. § 22, jf §§ 25 og 26.. Det er en rekke områder som skal avsettes i nødvendig grad. De viktigste er byggeområder, landbruksområder, friarealer, veier og liknende, jf plbl. § 25. Jeg bruker videre reguleringsplan i den forstand at den er godkjent og eventuelt stadfestet.

1.4 Avhandlingens oppbygging

Jeg vil i punkt 1.5 gi en oversikt over de rettskilder og den metode jeg har anvendt, og i tillegg si litt om den metoden som benyttes for å komme frem til erstatning i ekspropriasjonssaker i Norge og i folkeretten. Deretter gir jeg i punkt 2 en oversikt over problemstillingens bakgrunn, som avsluttes med en utdyping av avhandlingens problemstilling. Jeg vil her også (i punkt 2.3) gjøre kort rede for skjønnsstemaet (”pårekneleg utnytting”) som er vesentlig for denne avhandlingen.

Avhandlingen er videre bygget opp slik at det i punkt 3 vil bli redegjort for beskyttelsen av den private eiendomsretten som kan utledes av Grunnloven § 105, og EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 1. Denne redegjørelsen vil fungere som bakgrunn for den mer konkrete framstillingen i punkt 4, som omhandler ekspropriasjonserstatningslovene og forholdet til reguleringsplaner. Her vil jeg blant annet analysere de prinsipper som er fremkommet av rettspraksis fra om lag 1890 og fram til i dag, og redegjøre for de regler og unntak som er fremkommet. Det ikke inntatt eget punkt for konklusjon, men det vil bli gitt en oppsummering i punkt 4.4 om hovedfunn i relasjon til de spørsmål og problemstillinger som blir presentert i punkt 2. Punkt 4.4 vil fungere som konklusjon, men da punkt 5 inneholder særlige spørsmål i forbindelse med ekspropriasjonserstatningslovens utvikling og implikasjoner fremover, var det naturlig å ikke benytte termen konklusjon.

1.5 Rettskilder og metode

Eiendomsretten har en sentral plass i norsk rett. Avståelse av eiendom mot full erstatning har grunnlovsværn, og Grl. § 105 vil således være en sentral rettskilde.

Utmåling av ekspropriasjonserstatning var fra 1814 til 1973 basert på Grunnloven § 105. Jeg vil derfor kort gjøre rede for hvordan erstatningen ble utmålt etter de prinsipper som er fremkommet på grunnlag av denne bestemmelsen, og generelt om forståelse av Grunnloven i forhold til vanlig formell lov. Dette vil i hovedsak bli presentert i behandlingen av Kløftasaken under redegjørelsen av Grunnloven § 105 i punkt 3.

Når det gjelder alminnelig lovgivning er orvl. §§ 5 og 6 de sentrale bestemmelsene. Jeg vil imidlertid også komme inn på andre bestemmelser i nevnte lov for å belyse problemstillingen, og behandle hvordan bestemmelsene i de to ekspropriasjonerstatningslovene fra 1973 og 1984 har blitt forstått, men med hovedvekt på gjeldende lov.

Siden lovene har vært, og til dels er, uklare, er også rettspraksis et viktig moment for å få det fullstendige bildet av gjeldende rett. Det er avsagt en lang rekke avgjørelser som medfører klargjøring av en heller lite informativ lovtekst. Høyesterett har gjennom lang tid utformet regler og unntak hva gjelder utmåling av ekspropriasjonerstatning, og følgelig vil rettspraksis være den viktigste rettskilden i avhandlingen. Jeg vil i hovedsak benytte avgjørelser fra Norges Høyesterett, hvor Kløftasaken,⁶ Østensjøsaken⁷ og Lenasaken⁸ er de viktigste, men jeg vil også komme inn på enkelte underrettsavgjørelser.

For å illustrere vanskelighetene problemstillingen byr på, vil jeg også benytte eldre og nyere forarbeider, herunder en utredning om arealplaner og ekspropriasjonerstatning,⁹ og endelig en del norsk juridisk litteratur.

Også bestemmelser i EMK, spesielt første tilleggsprotokoll art. 1 om vern om eiendom er en rettskilde av betydning i denne sammenhengen. Menneskerettsloven (mskrl.)¹⁰ § 2 gjør blant annet EMK og første tilleggsprotokoll til norsk rett, slik at disse konvensjonene har direkte betydning for vår nasjonale lovgivning og rettsanvendelse. I tillegg gir mskrl. § 3

⁶ Rt. 1976 side 1.

⁷ Rt. 1977 side 24.

⁸ Rt. 1996 side 521.

⁹ NOU 2003:29 Arealplaner og ekspropriasjonerstatning. (Jeg kan se at det er uheldig å omtale en NOU fra 2003 som forarbeider, men jeg velger likevel å gjøre dette da NOU-en gir klare retningslinjer om hvordan dagens lovverk skal forstås. Innstillingen fra Ekspropriasjonerstatningsutvalget har også avgitt lovforslag, og det kan neppe utelukkes at loven på sikt vil bli endret.)

¹⁰ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett mv. 21. mai 199 nr. 30.

anvisning på at bestemmelsene i konvensjonen ved motstrid går foran annen lovgivning. EMK med tilleggsprotokoller, er inkorporert i norsk lov, og det vil si at de skal gjelde direkte i norsk rett i sin autentiske språkdrakt.¹¹

Avgjørelser fra Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol (EMD)¹² vil jeg i mindre grad komme inn på, men noen avgjørelser vil bli nevnt for å belyse de eventuelle semi-konstitusjonelle problemer som kan oppstå. Denne domstolens praksis har stor betydning for å fastlegge innholdet i begrepene i EMK.

Hittil har Norge ikke blitt innklaget til EMD for brudd på EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1. Jeg vil derfor kort redegjøre for den juridiske metode EMD benytter seg av da denne avviker fra norsk rett. Redegjørelsen vil fungere som et bakteppe ved behandlingen av spørsmål som omhandler EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 i punkt 3 i avhandlingen.

Utgangspunktet ved tolkning av bestemmelser i EMK, er ordlyden og den vanlige betydning, sett i lys av den gjenstand, formål og sammenhengen i teksten, jf Wien-konvensjonen¹³ artikkel 31 til 33, som generelle regler for tolkning av konvensjoner. Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men det er antatt at disse prinsippene i det vesentlige kodifiserer gjeldene ulovfestet folkerett. EMK er utarbeidet på engelsk og fransk, og begge tekstene er like autoritative. Den teksten som oppfyller konvensjonens formål på beste måte, skal legges til grunn dersom det er forskjell på tekstene, jf Wien-konvensjonen artikkel 33 nr. 4.

¹¹ Ot. Prp. Nr. 28 (2000-2001), Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) (på side 21-25)

¹² Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter med protokoller. Del II gir regler for hvordan denne domstolen skal organiseres og fungere.

¹³ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.05.1969

Domstolen tolker konvensjonen med endelig virkning, jf EMK art 32 og 44. I tillegg til at en dom blir bindende for den innklagede stat, jf EMK artikkel 46, er det også antatt at det innhold EMD fastslår at en bestemmelse i EMK har, i utgangspunktet er bindende for alle konvensjonspartene. Begrunnelsen for dette er at statene vil prøve å innrette seg etter EMDs praksis, for å unngå å komme i ansvar.¹⁴ Det kan dermed hevdes at de domstolskapte regler har samme trinnhøyde som konvensjonen. En bestemmelse skal i tillegg tolkes slik at den ikke kommer i konflikt med andre bestemmelser.¹⁵

Forarbeidene til konvensjonen tillegges begrenset vekt. Dette kommer fram i Wien-konvensjonen artikkel 32.

Begrepene i EMK tolkes på en autonom måte. Dette innebærer at innholdet i ord og begreper ikke nødvendigvis er avhengig av hva nasjonale myndigheter legger til grunn, men at de har felles betydning som er lik for alle medlemsstatene.

Statene er også tillagt en viss skjønnsmargin ved anvendelse av en del av bestemmelsene i EMK og tilleggsprotokollene, en ”margin of appreciation”.¹⁶ Dette gjelder også bestemmelsen om vern av eiendomsretten i første tilleggsprotokoll artikkel 1. Statene er i artikkel 1 (2) gitt en vid skjønnsmessig adgang i forhold til å håndheve interne lover som de anser nødvendige for å kontrollere at en eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesser.¹⁷

¹⁴ Se Aall, 1995 (på side 42 flg.)

¹⁵ Daneilus, 2002 (på side 55.)

¹⁶ Se blant annet EMK artikkel 8 – 11, artiklenes annet ledd.

¹⁷ Se for eksempel Møse, Norsk lovkommentar, 4. utg. 2002, bind III side 3127, note 106.

2 Bakgrunn for problemstillingen

2.1 Uoversiktlig lovmateriale

Før 1973 var ekspropriasjonserstatningsretten vanskelig tilgjengelig for allmennheten siden erstatningen ble utmålt direkte på grunnlag av Grl. § 105 og lite kunne utledes av denne bestemmelsen om hvilke prinsipper som gjaldt. For å utlede disse prinsippene måtte man ha inngående kunnskaper om rettspraksis. Utredningsarbeidet på 1960-tallet medførte den første ekspropriasjonserstatningslov. Loven av 1973 skulle imidlertid vise seg å ikke gi så mange svar som først ventet. Den var uklar, og ofte gjenstand for en vilkårlighet som Høyesterett til slutt ikke kunne forene med budet om full erstatning i Grl. § 105, se punkt 4.3.3. Det ble igangsatt revisjonsarbeid for å utarbeide en ny lov som var mer presis, og som ikke medførte erstatninger som skjønnsrettene mer eller mindre utmålte etter hva den enkelte rett mente var rimelig.

Ekspropriasjonserstatningsloven av 1984 er en kortfattet lov. Rettspraksis har utviklet prinsipper i forhold til ekspropriasjonserstatning som ikke kan utledes av lovteksten. Det er ikke unormalt at man må ty til andre rettskilder for å danne seg det fullstendige bildet, men når det gjelder ekspropriasjonserstatning har bildet nå blitt så broket at det er vanskelig å kunne utlede annet enn helt klare utgangspunkter av lovens ordlyd. Høyesterett har stadig kommet med tillegg til hvordan loven skal forstås.

Problemet med uklarhet med hensyn til gjeldende rett oppstod også ved den tidligere ekspropriasjonserstatningsloven av 1973. Som jeg kommer inn på i punkt 4 var nok Høyesteretts tolkninger langt mer vidtgående av den tidligere lov enn de som fremkommer i dag.

På bakgrunn av den uoversiktlige situasjonen vil det være viktig å redegjøre for de prinsipper som Høyesterett har tolket inn i bestemmelsene i dag, og som er gjeldende rett.

2.2 Krav til likebehandling og forutsigbarhet

Grunnloven § 105 har i bunnen et krav om at borgerne skal behandles likt, uansett hvor man bor i landet, og uten at det er mer eller mindre vilkårlige forskjeller i utmålingen av erstatning. En eiendoms beliggenhet, beskaffenhet og markedet er riktignok faktorer som gjør at retten ikke kan sammenlikne ellers like forhold med hverandre, men utgangspunktet er likevel slik at alle borgere skal ha det samme vernet.

Bestemmelsen bygger også på et krav om forutsigbarhet. Borgeren skal kunne forutse sin rettslige stilling. Ingen skal måtte avstå eiendom uten kompensasjon. Dette betyr for det første at ingen skal få fordeler eller ulemper ved å måtte avstå eiendom dersom staten har behov for eiendommen. For det annet skal en grunneier dersom han må avstå grunn, ha full erstatning. Ingen skal miste eiendom uten dette. Det er grunnlovsstridig.

Reguleringsplaner er med på å klargjøre forutsigbarheten for så vidt gjelder hva som er den forventede utnyttelsen av et område, men dette er ikke mer enn et utgangspunkt.

2.3 Generelt om ekspropriasjonserstatning og arealplaner

Arealplanlegging er en av kommunenes viktigste oppgaver. I dagens samfunn er det, med hensyn til miljø, fornuftig ressursbruk og effektivitet, viktig at det blir gitt føringer på god utnyttelse av de ressurser og arealer som er til rådighet.

Kommunene har plikt til å utarbeide reguleringsplan der det er bestemt i arealdelen til kommuneplanen at det skal foreligge, eller hvor det skal skje større utbygging. Denne plikten til å utforme reguleringsplan følger av plbl. § 23 første ledd.

Reguleringsplaner er et viktig styringsverktøy som åpner for både muligheter og begrensinger for utnyttelse av grunneieres arealer.

Oreigningsloven (orl.)¹⁸ § 2 gir Kongen (Kongen i Statsråd) hjemmel til å vedta ekspropriasjon, eller samtykke til ekspropriasjon innenfor 54 nærmere angitte formål. Dette kan kun skje mot vederlag, jf § 2 første ledd. En interesseavveining skal vise at det foreligger klart større grunner for ekspropriasjon enn mot, jf ”så langt det trengs til eller for” og ”tvillaust er meir til gagn enn skade”, jf § 2 annet ledd.

Oreigningsloven er ikke den eneste ekspropriasjonshjemmel. Av oreigningsloven § 30 fremgår det at det kan det eksproprieres med hjemmel i ytterligere 30 lover.

Oreigningsloven § 30 første ledd nummer 24 gir plbl. ekspropriasjonsadgang.

Etter plbl. § 35 nr. 1 har kommunestyret kompetanse til å vedta ekspropriasjon til gjennomføring av blant annet reguleringsplan. Det samme gjelder for staten.

Denne bestemmelsen er den sentrale ekspropriasjonshjemmel for det offentliges ekspropriasjon av grunnarealer.¹⁹

Det fremgår av plbl. § 35, jf. orl. § 2 at den som blir rammet av ekspropriasjon skal få erstattet sitt tap ”mot vederlag etter skjønn”. Ekspropriasjonserstatningsloven § 4 slår fast at verdsettelsen av den eiendom som avstås skal skje på grunnlag av ”salsverdien” (omsetningsverdien), jf. orvl. § 5, eller bruksverdien, jf. orvl. § 6. Er bruksverdien på eiendommen høyere enn omsetningsverdien er det som hovedregel denne verdien som skal legges til grunn.

Som det framgår av orvl. § 5 første ledd om omsetningsverdi skal verdien fastsettes ”på grunnlag av det som må reknast med at vanlege kjøparar ville gje for eigedomen ved friviljug sal.”

¹⁸ Lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr. 3

¹⁹ NOU 2003:29 (på side 15)

Ifølge bestemmelsens andre ledd skal det legges vekt på ”kva slag eigedom det gjeld, kvar eigedomen ligg og den påreknelege utnytting som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden.”

Utgangspunktet for verdsettelsen er altså hva vanlige kjøpere ville ha betalt. Dette utgangspunktet må ses i sammenheng med bestemmelsens andre ledd om ”pårekneleg utnytting”. Man ser altså på hva slags eiendom det gjelder (jordbrukseiendom, industripark, boligtomt, næringseiendom, friområde osv.) og hva området er regulert til; hva som er den påregnelige utnyttingen.. Dernest ser man hen til eiendommer som er frivillig omsatt i området. Disse prisene viser hva som er den gjengse prisen i markedet. Vanlige markeds-kriterier (kommunikasjon, beliggenhet, kloakkeringsforhold, godt vedlikehold osv.) legges til grunn. Spørsmålet blir hva en vanlig kjøper vil gi for en slik eiendom.

Ekspropriasjonserstatningsloven § 6, som behandler verdsettelse på grunnlag av bruksverdi, bestemmer i første ledd at vederlaget skal ”fastsetjast på grunnlag av avkastningen av eigedomen ved slik pårekneleg utnytting som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden.”

Dersom bruksverdien av en eiendom er høyere enn salgsverdien, skal denne legges til grunn. Bruksverdien er den avkastningen eiendommen påregnelig kaster av seg. Skjønnsmomentene er nesten de samme som i orvl. § 5, men det skal ikke sammenliknes med andre eiendommer. Skjønnsretten må konkret se på de påregnelige utnyttelsesmuligheter som ligger på eiendommen, og den skal også ta hensyn til bruksendring dersom det fremstår som sannsynlig.

Det fremgår av begge bestemmelsene at det vesentlige skjønnsstemaet er å vurdere hva som er påregnelig utnytting av eiendommen. Det er her reguleringsplaner får betydning, og verdsettelsen av eiendommen vurderes blant annet på grunnlag av en slik plan.

2.4 Hovedproblemstillingen

Norsk rettspraksis og lovgivning har som hovedregel lagt reguleringsplaner til grunn ved utmåling av ekspropriasjonserstatning. På grunn av et uoversiktlig lovmateriale, en lang rekke dommer, grunnlovsvernet og hensynet til EMK første tilleggsprotokoll, har det imidlertid hersket tvil om betydningen av reguleringsplaner ved utmåling av erstatningen. Hovedproblemstillingen i avhandlingen vil derfor være hvilke kriterier som må foreligge for at reguleringsplanen skal legges til grunn, og hvilke kriterier som må foreligge for at det skal sees bort fra reguleringsplanen, og hvilken betydning reguleringsplanen har i begge tilfellene.

En del av hovedproblemstillingen er også å vurdere om, og i tilfelle i hvilken grad, domstolene har adgang til å benytte reguleringsplaner som grunnlag for å utmåle ekspropriasjonserstatning, sett i lys av skrankene Grunnloven § 105 og EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 setter.

3 Beskyttelse av eiendomsretten etter Grunnloven og EMK

3.1 Grunnloven § 105

3.1.1 Innledning

Norge har ingen prinsipputtalelse om eiendomsretten i Grunnloven. Adler-Falsens første utkast til konstitusjon ønsket å verne rettigheten, og fastslo at alle mennesker fødes frie og like, samt at de har visse naturlige, vesentlige og uforanderlige rettigheter, det vil si ”frihet, sikkerhet og eiendom”. Dette forslaget ble imidlertid sløffet, men Grunnloven § 105 fastslår den viktigste konsekvens; plikten til å betale full erstatning ved avståelse av eiendom.²⁰

²⁰ Se Andenæs, 1998 (på side 370 flg.)

Etter Grunnloven § 105 skal den som må avstå grunn ha full erstatning. Hva som er full erstatning har, og er, stadig gjenstand for atskillig debatt, både mellom jurister og i samfunnet for øvrig. Tradisjonelt har høyresiden vært mer grunneiervennlig enn venstresiden, og tatt til orde for høyere erstatninger for ekspropriasjon enn venstresiden. Venstresiden har fremholdt sterkt at enkelte heldige grunneiere ikke skal ha erstatning for verdier samfunnet som helhet har vært med på å skape, mens høyresiden mener at nettopp det poeng at samfunnet har skapt verdier ikke skal stille de enkelte grunneiere i noen dårlige posisjon.

I Grunnloven § 105 slås det fast at det skal gis ”full Erstatning” ved avståelse av eiendom. Ekspropriasjonserstatningslovgivningen må således være i samsvar med Grunnloven på dette punkt. Hovedregelen i gjeldende ekspropriasjonserstatningslov om at omsetningsverdi, bruksverdi og eventuelt gjenanskaffelsesverdi skal legges til grunn ved verddivurderingen må være i samsvar med Grunnlovens bud. For å komme frem til for eksempel omsetningsverdien til en eiendom, må man se på de påregnelige utnyttelsesmuligheter eiendommen har ved (normalt) å legge til grunn reguleringsplanen. Spørsmålet blir videre om erstatning for omsetningsverdi, bruksverdi og gjenanskaffelsesverdi, som fremkommer i loven, er i samsvar med Grunnloven § 105 om full erstatning. Problemstillingen er altså om erstatning etter verddivurdering på grunnlag av ekspropriasjonserstatningslovens regler kan anses som full erstatning.

Mange motstridende hensyn gjør seg gjeldende, men jeg vil i det følgende redegjøre for hva Høyesterett har uttalt som rettslige hensyn, blant annet på bakgrunn av Kløftasaken.

3.1.2 Nærmere om § 105 – grensen mot rådighetsbegrensninger

Grunnloven § 105 lyder som følger:

”Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen.”

Dersom staten har behov for en grunneiers eiendom, plikter den å utbetale full erstatning etter ekspropriasjon. Bestemmelsen er ingen ekspropriasjonshjemmel, men bestemmer at tapet skal erstattes fullt ut dersom ekspropriasjon skjer. Ekspropriasjon er et vesentlig inngrep i den enkeltes rettsstilling, noe som i følge legalitetsprinsippet krever egen hjemmel i formell lov.²¹ Som jeg har vært inne på tidligere finnes det en rekke ekspropriasjonsbestemmelser, men alle har til felles at det skal ytes full erstatning dersom ekspropriasjon skjer – enten det er uttrykt i bestemmelsen eller ikke. Dette er en følge av Grunnloven § 105.

Grunnloven § 105 hindrer ikke lovgiver i å fastsette retningslinjer for hvordan erstatningen utmåles. Kjernen i bestemmelsen er at det ved ekspropriasjon skal ytes full erstatning, og intet mindre. Spørsmålet blir videre hva som er full erstatning, og om de reguleringer den lovgivende myndighet har gitt med hensyn til verdivurderingen er i samsvar med dette bud. Dette kommer jeg tilbake til når jeg behandler de grunnlovsspørsmål som fremkom gjennom Kløftsaken.

Det kan enkelte ganger være problematisk å skille mellom ekspropriasjon og rådighetsbegrensning. Utgangspunktet er at staten skal yte full erstatning for ekspropriasjon, mens rådighetsbegrensninger må borgerne (som hovedregel) finne seg i. Der hvor staten trenger et areal til for eksempel sykehjem, er det helt klart at avståelse av eiendom til et slikt formål er ekspropriasjon som utløser full erstatning.²² Det samme gjelder dersom en eier får krav om å fjerne sin bolig som ligger for nær en vei som sperrer for forsvarlig sikt for bilførere. Annerledes stiller det seg hvor for eksempel en reguleringsplan bestemmer at deler av et område skal bestå ubebygget for å sikre allmennheten rekreasjonsmuligheter. Det samme gjelder for byggeforbud, forbud mot enkelte aktiviteter på gitte områder, salg av enkelte varer osv. Båndlegging av eierrådigheten på denne måten utløser normalt ikke erstatningskrav. Noen dommer kan illustrere dette:

²¹ Se Eckhoff og Smith, 1998 (på side 235 flg.)

²² Se her RG 2002 side 1562

Den store konsesjonssak²³ gjaldt vilkår for konsesjon. Det var ved lov bestemt at det skulle settes som vilkår for konsesjon på fossekjøp at staten skulle overta et anlegg etter 60 – 80 år. Kjøpesummen var fastsatt i 2 alternativer, kr. 40 000 dersom overdragelsen kunne skje uten overtagelse av staten, og kr. 25 000 dersom vilkåret ble opprettholdt. Eierne ønsket å få underkjent vilkåret, og få erstattet tapet på kr. 15 000. Med knappest mulig flertall (4-3) opprettholdt Høyesterett loven, og eieren fikk ikke erstatning. Retten uttaler at det vesentlige er om det er en ekspropriasjon eller en rådighetsregulering. Rådigheten over eiendom strekker seg ikke lenger enn det som til enhver tid den lovgivende myndighet bestemmer.

Avgjørende for om det skal ytes erstatning eller ikke er om det skjer en overføring og tilegnelse av rådighet. Overføres rådighet slår Grunnloven § 105 inn med full styrke, og tapet skal erstattes uten hensyn til om rådighetsoverførselen er vesentlig eller uvesentlig. Den store konsesjonssak er det sentrale prejudikat for erstatningsfrie rådighetsbegrensinger, og har blitt godtatt som gjeldende rett i dag.²⁴ Det bør også nevnes at konsesjonslovene har blitt enda strengere enn da denne dommen ble avsagt i 1980, uten at spørsmålet er forelagt Høyesterett.²⁵

Strandlovsaken²⁶ gikk for Høyesterett i plenum og gjaldt erstatning etter byggeforbud i medhold av den midlertidige strandloven.²⁷ Etter at byggeforbud var innført fikk eieren av en holme ikke byggetillatelse av kommunen. Eiendommen som lå på en holme hadde ikke noen områder som var mer enn 100 meter fra sjøen, og eieren kunne dermed ikke foreta utbygging av eiendommen. Eierne anla erstatningssak for så vidt gjaldt nektelse av særskilt byggetillatelse av kommunen. Byggeforbudet ble stadfestet av departementet. Eierne fikk

²³ Rt. 1918 side 401

²⁴ Stordrange, Bjørn. Utdrag fra www.steenstrup.no (på side 100 flg.)

²⁵ Andenes, 1998 (på side 387)

²⁶ Rt. 1970 side 67

²⁷ Midlertidig lov om forbud mot bygging mv. i strandområder ved sjøen av 25. juni 1965 nr. 5

ikke medhold i at det skulle utbetales erstatning for den ekspropriasjonsaktige aktivitet fra lovgiver. Høyesterett forklarer at det i utgangspunktet må være slik at lovgivningens reguleringer av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt. Retten uttaler:²⁸

”at det – for så vidt ingen avståelse blir krevd – skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105.”

Dersom allmenne hensyn i samfunnets interesse tilsikter å regulere eiendomsrådigheten, og det ikke skjer en tilegnelse, står saken annerledes. Høyesterett begrunnet sin avgjørelse med følgende fire forhold:

For det første var loven av midlertidig karakter, et poeng som ikke kan sies å ha betydning utenfor den aktuelle saken.

For det annet var inngrepet generelt, og ikke avgrenset til noen særskilt personkrets, noe som ikke vil være tilfelle i rene ekspropriasjonssaker.

For det tredje innebar inngrepet ikke noen hindring av den tradisjonelle, pågående bruk. Det ble bare hindret ytterligere utbygging.

Den fjerde grunnen var imidlertid av mer prinsipiell karakter. Inngrepet innebar ingen overdragelse av beføyelser fra grunneieren til noen andre, det var bare de utbyggingsmuligheter grunneieren hadde som det ble satt stopper for. Det siste her har blitt ansett avgjørende for at grunneiere ikke kan kreve erstatning for rådighetsbegrensninger som følger av den arealplanlegging som skjer i norske kommuner med hjemmel i plan- og bygningsloven.²⁹ Et unntak som nå er inntatt i loven er ved fredning av naturreservater. Selv om det ikke overføres noen beføyelser til andre, har grunneieren i disse tilfellene blitt

²⁸ Rt. 1970 side 67 (på side 73)

²⁹ Se Stordrange Bjørn. Artikkel fra www.steenstrup.no (på side 100 flg.)

ansett som ekspropriater, og fått erstatning, jf naturvernloven³⁰ § 20. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor i dette punkt.

Høyesterett la videre vekt på at formålet var å gi myndighetene nødvendig tid til å utforme arealdisponeringsplaner hvor disse områdene var inkludert. Retten mente at eieren måtte finne seg i disse begrensningene i eierrådigheten, og at en analogi fra Grunnloven § 105 ikke kunne føre fram.

Førstvoterende viser til Den store konsesjonssak i denne dommen, og viser til at grunneiere må finne seg i de rådighetsbegrensninger lovgiver velger å utforme. Oppsummeringen til førstvoterende viser også at 50 år med praksis rundt problemet med erstatning for rådighetsbegrensninger har utviklet seg i mindre grad. Som jeg kommer inn på nedenfor i dette punktet, har det skjedd en viss oppmykning av disse reglene de siste 20-25 årene.

Som Høyesterett uttaler i strandlovdommen, skal det meget til før rådighetsbegrensninger utløser erstatning etter Grunnloven § 105. Det finnes likevel unntak hvor det blir gitt erstatning. Høyesterett har i disse sakene sett på hvor vesentlig inngrepet er for eierne. Inngrepet må være ”vesentlig”, men dette er ikke alene nok for å kunne kreve erstatning. Det må legges vekt på om rådighetsbegrensningen hindrer den bruk som eieren faktisk benytter seg av, og ikke bare om den hindrer fremtidige utnyttelsesmuligheter.

Fiskumvannet-dommen³¹ gjaldt erstatning etter naturvernloven³² § 20, etter at et område ble fredet som naturreservat etter naturvernloven § 8. Eierne krevde erstatning for den rådighetsbegrensningen som fredningen medførte.

I tråd med tidligere rettspraksis gjentok Høyesterett hovedregelen om at det skal meget til for at det tilkjennes erstatning for rådighetsbegrensninger etter Grunnloven § 105.

³⁰ Lov om naturvern av 19. juni 1970 nr 63.

³¹ Rt. 1980 side 94

³² Lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63

Bedømmelse måtte bero på en helhetsvurdering, og et minstekrav var at inngrepet måtte være vesentlig. Men dette var ikke nok. Retten tilla flere momenter (økonomi, at det gjaldt en forholdsvis liten krets berørte personer, offentlige tilskudd mv.) betydning, men fant at det samlet sett ikke kunne utløse erstatning. Da vurderingen beror på en konkret vurdering av helheten i hvert enkelt tilfelle, er det vanskelig å trekke frem enkeltheter som kan illustrere en fast regel. Det er likevel slik at kravet til vesentlighet må ligge i bunnen. Videre må det foreligge andre momenter som samlet sett gjør inngrepet så tyngende at det må kunne likestilles med en avståelse av eiendomsrett slik at det utløser krav på erstatning etter en analogi fra Grunnloven § 105.³³

Naturvernloven § 20 ble imidlertid endret i 1985, og foreskriver nå at det skal ytes erstatning ved slike rådighetsbegrensninger.³⁴

Selv om hovedregelen er at det ikke tilkjennes erstatning for rådighetsbegrensninger, er dette likevel bare et utgangspunkt. Det finnes i loven en rekke bestemmelser som åpner for erstatning når områder blir underlagt reguleringsplaner som setter mer eller mindre vidtgående skranker for råderetten. Jeg vil i det følgende nevne noen eksempler.

Plan- og bygningsloven § 32 gir grunneieren krav på erstatning av kommunen dersom reguleringsplanen medfører at eiendommen ved bestemmelsen om byggelinje innenfor gatelinje eller av andre særlige grunner, blir ødelagt som byggetomt. Det samme gjelder hvis den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte. Det må foreligge et kvalifisert inngrep for at erstatning skal bli utløst. Om eieren skal ha erstatning må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Mindre vidtgående inngrep vil nok ikke føre til erstatning, selv om de økonomiske interesser blir berørt.³⁵

³³ Andenæs, 1998. (på side 382 flg.)

³⁴ Naturvernloven endret ved lov nr. 2/1985

³⁵ Om dette se Tyrén, 2004 (på side 154 flg.)

En tilsvarende regel finner vi luftfartsloven³⁶ § 7 – 17 første ledd. Bestemmelsen lyder:

”Når en eiendom berøres av rådighetsinnskrenkninger, har eieren rett til erstatning fra plassens innehaver for så vidt innskrenkningene medfører at eiendommen ikke kan utnyttes på regningssvarende måte, hensett til den størrelse og beliggenhet og forholdene forøvrig, eller at eieren på annen måte lider et formuestap som han etter alminnelige rettsgrunnsetninger har krav på å få erstattet.”

Bestemmelsen gjelder for eiere i områder som etter plan får eiendommen forringet av reguleringer i en flyplassplan.

Regelen må forstås slik at den gir en noe utvidet rett på erstatning i tilfeller der eiendommen ikke kan nyttes på regningssvarende måte. Dersom eieren på ”annen måte lider et formuestap”,³⁷ må regelen forstås slik at erstatning kan bli gitt etter de prinsipper som er fremkommet etter rettspraksis om rådighetsbegrensninger etter Grunnloven § 105.

3.1.3 Prinsippet om ”full Erstatning”

Når det gjelder selve erstatningen, krever Grunnloven § 105 ”full Erstatning”. Hva som er full erstatning har ofte vært diskutert. Det er ingen tvil om at dersom det ikke blir gitt full erstatning etter ekspropriasjon, er dette i strid med Grunnloven. Det er videre slik at det ikke kan være noe i veien for å gi erstatning utover full erstatning. Se for eksempel Sømsveiensaken³⁸ hvor kommunen på et tidlig stadium i saken tilbød grunneieren erstatning som langt oversteg den erstatning Høyesterett mente var full erstatning. Eieren valgte å avslå tilbudet fra kommunen, men det er altså fullt mulig for kommunene å komme grunneiere i møte før erstatningsfastsettelsen i skjønnsrettene.

³⁶ Lov om luftfart av 11. juni 1993 nr. 101

³⁷ Luftfartsloven § 7-17 første ledd

³⁸ Rt. 1999 side 213

I Kløftasaken var spørsmålet om bestemmelsene i daværende ekspropriasjonserstatningslov var i samsvar med grunnlovens bud om full erstatning. Det kom flere prinsipielt viktige uttalelser i denne saken, blant annet om hvordan Grunnlovens regler skal tolkes. Som nevnt i punkt 2.1 var den tidligere ekspropriasjonserstatningslov praktisk vanskelig å håndtere. Utgangspunktet var greit; erstatningen skulle utmåles etter faktisk, aktuell bruk, jf lovens § 4 første ledd nr. 1. Det ble mer problematisk når det skulle utmåles såkalt mererstatning etter lovens § 5. Bestemmelsene var skjønnspreget, og praksis har vist at det ikke var enkelt å utmåle erstatning som var lik i de ulike deler av landet.

Etter lovens § 5 kunne det i rimelig utstrekning trekkes fra verdistigning som skyldtes det offentliges tiltak osv. Videre kunne skjønnsretten gi en rimelig erstatning for grunneiere som hadde kommet ”dårlig ut”, jf lovens § 5 nr 1. Spørsmålet i Kløftasaken var da om Grunnloven § 105 tillot slik mererstatning basert på rimelighetsskjønn.

I teorien har to syn blitt hevdet. Det tradisjonelle syn har vært at Grunnloven § 105 legger sterke bånd på lovgiver i forhold til hva som kan lovreguleres.³⁹ Lovgiver kunne ikke begrense erstatningen ved å trekke fra den samfunnsskapte verdien, men kun verdien av det ekspropriasjonstiltaket medførte. Dette syn henger nøye sammen med den grunnlovskonservativisme som ligger i det tradisjonelle syn. Det har vært hevdet at det er en generell uvilje i Stortinget mot å endre Grunnloven, og at vi i Norge har tradisjon for å rette oss etter det som ble nedtegnet på Eidsvoll i 1814.⁴⁰ Denne fraksjonen har hevdet at Grunnloven har en hard ”kjerne”,⁴¹ som ikke lovgiveren kan berøre.

Et mindre grunnlovskonservativt syn har vært hevdet av Fleischer.⁴² Dette syn legger til grunn at lovgiver for eksempel kan regulere langt mer inngående hva som skal være full erstatning etter Grunnloven § 105. Det blir blant annet hevdet at rettspraksis fra før Norge

³⁹ Blant annet hevdet av Johs. Andenæs og Castberg, se Andenæs, 1998 (på side 388 flg.)

⁴⁰ Se Andenæs, 1998 (på side 15 og side 27)

⁴¹ Se nedenfor, punkt 4.3.3.2, om den videre behandlingen av Kløftasaken

⁴² Se Fleischer, Norsk ekspropriasjonsrett (på side 118 flg.)

fikk den første ekspropriasjonserstatningsloven ikke har grunnlovs rang, men gjelder som generell ekspropriasjonsrett. På denne måten kan lovgiver regulere mer inngående hva som skal legges til grunn ved erstatningsutmålingen, uten å måtte ta hensyn til den praksis som har utviklet seg direkte på grunnlag av Grunnloven § 105. Fradrag for samfunnsskapte verdier var således ikke så problematiske etter dette synet.

I Kløftasaken ble nok Fleischers syn sterkere fremholdt enn det tradisjonelle. I behandlingen av spørsmålet ble det uttalt at lovens utgangspunkt (vurdering etter faktisk, aktuell bruk) ved verdifastsettelsen ikke strider mot Grunnloven § 105. Fradrag for samfunnsskapte verdier var heller ikke hindret av Grunnloven § 105. Ekspropriasjonserstatningsloven av 1973 hadde likevel enkeltheter i noen bestemmelser som Høyesterett ikke kunne godta. At skjønnsrettene selv skulle foreta en rimelighetsvurdering av hva som var full erstatning i hvert enkelt tilfelle var ikke i samsvar med det likhetshensyn som ligger til grunn for Grunnloven § 105, og ble ikke godtatt. Retten uttalte:⁴³

”[d]et må ... være på det rene at i og med at Grunnlovens § 105 uttrykkelig krever at det gis full erstatning, kan det ikke være avgjørende hva man måtte mene i det enkelte tilfelle vil være en rimelig erstatning. § 105 forbyr dette. Å overlate erstatningsfastsettelsen til den enkelte skjønnsretts fri vurdering av hva den synes er rimelig i den enkelte sak, kan således ikke godtas.”

Retten bygde på at Grunnloven § 105 har en ”hard kjerne” som lovgiver ikke kan angripe. Eneste muligheten lovgiver har til å yte en lavere erstatning enn det som framkommer av bestemmelsen, er ved å endre Grunnloven, jf. Grunnloven § 112. Likevel har Grunnloven § 105 en randzone hvor lovgiver har betydelig spillerom. De økonomiske rettighetene som Grunnloven oppstiller kommer i en noe annen stilling enn de individuelle som griper inn i den enkeltes sfære. De individuelle rettigheter sikrer enkeltpersoner mot overgrep fra

⁴³ Rt. 1976 side 1 (på side 6 og 7)

staten.⁴⁴ Det samme gjør også de økonomiske rettighetene, men det antas at lovgiver har større spillerom da inngrep her vil være mindre inngripende. Lovgiver skal også sikre en fornuftig forvaltning, som igjen betyr at borgerne må finne seg i blant annet ekspropriasjon mot full erstatning og mer generelle rådighetsbegrensninger.

Mererstatningsreglene som skjønnsrettene selv skulle utmåle etter rimelighet, ble etter Kløftadommen satt ut av spill. Erstatningen kunne ikke settes lavere enn en påviselig omsetningsverdi.

Ved den nye ekspropriasjonerstatningslov fra 1984 har lovgiver gått bort fra aktuell bruk, og mererstatning. Nå er det den påregnelige utnyttelsesmuligheten, jf orvl. §§ 5 og 6, som legges til grunn ved verdivurderingen. Det skal ikke lenger gjøres fradrag for samfunnsskapte verdier, og verdiendringer som skyldes ekspropriasjonstiltaket skal det ikke legges vekt på. Ekspropriasjonerstatningslovens forarbeider viser til flertallet i Kløftadommen under behandlingen av de konstitusjonelle spørsmål. Dette må forstås slik at Stortinget sluttet seg til den vurderingen Høyesterett gjorde i Kløftasaken, som medfører at Stortinget erkjenner at Grunnloven har en kjerne som ikke kan angripes, og at Stortinget gikk for langt i reguleringen av ekspropriasjonerstatning etter den tidligere loven.

3.1.4 Reguleringsplaners betydning i forhold til skrankene i § 105

Reguleringsplanen viser hva som er lovlig påregnelig utnyttelse av arealene, og reguleringsplanen legges som hovedregel til grunn ved verdifastsettelsen. Hovedregelen redegjør jeg for i punkt 4, og den antas å være i samsvar med Grunnloven § 105. At unntakene også skal være i samsvar med Grunnloven er klart. Unntaket om at man ser bort

⁴⁴ Se blant annet Grunnloven § 96 hvor lovgiver har lite spillerom. At ingen kan dømmes uten etter lov, og straffes uten etter dom er et prinsipp lovgiver ikke kan fravike på noe felt. De individuelle rettigheter står sterkere enn de økonomiske.

fra reguleringsplanen ved ekspropriasjon til offentlige anlegg, se punkt 4.3.4.3, hevdes også å være i samsvar med Grunnloven § 105. I Lenadommen uttalte retten at det var:⁴⁵

”vel begrunnet, og også best stemmende med budet i Grunnlovens § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon ved tvungen avståelse, at det sees bort fra den plan som det eksproprieres på grunnlag av”

Ekspropriasjonserstatningsutvalget har vurdert denne uttalelsen, og konkluderer:⁴⁶

”Etter utvalgets syn kan denne uttalelsen i Lenadommen ikke forstås slik at Høyesterett antok at det ville være direkte i strid med Grunnloven § 105 å legge reguleringsplaner til grunn ved verdsettelsen av areal som skal eksproprieres til offentlige anlegg. Den lovgivende myndighet vil for så vidt stå fritt til å innføre en slik regel.”

På bakgrunn av rettspraksis og teori mener også jeg at lovgiver kan formulere en regel som legger reguleringsplanen til grunn i tilfeller der det reguleres til offentlige anlegg, men på den annen side vil nok en slik regel rokke ved den alminnelige rettsfølelsen blant borgerne. Det ligger til grunn et likhetshensyn i Grunnloven § 105, og en bestemmelse i dette tilfelle vil utelukkende være for å gjøre erstatningene lavere. At vi først nå har en slik regel der vi ser bort fra reguleringsplanen er et argument i seg selv for at den for fremtiden også skal bestå. Men Grunnloven § 105 hindrer ikke at lovgiver en gang vil lovfeste en regel om at reguleringsplaner alltid skal legges til grunn. Et slikt tilfelle kan kanskje tenkes hvis myndighetene ønsker å regulere prisstigning eller for generelt å senke erstatningsutbetalingene i forbindelse med ekspropriasjon.

Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan som regulerer til vei er ofte aktuelt. Statens Vegvesen står for brorparten av ekspropriasjoner i Norge i dag. Hvis lovgiver

⁴⁵ Rt. 1996 side 521 (på side 540)

⁴⁶ NOU 2003:29 om arealplaner og ekspropriasjonserstatning (på side 36, første spalte)

bestemmer at det ikke lenger skal sees bort fra reguleringsplanen i slike tilfeller, vil erstatningene nødvendigvis reduseres da verdien til vei ikke er veldig høy. Om en slik lovregel skulle bli vedtatt, kan det nok reises spørsmål om ikke unntaket uansett vil være sedvanerett etter all den tid den har vært gjeldende rett.

3.2 EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1

3.2.1 Generelt om innholdet i bestemmelsen

Eiendomsvernet har vært et internasjonalt stridstema over lengre tid. I EMK ble det ikke vedtatt noen bestemmelse om temaet på grunn av politisk uenighet statene i mellom. Det var først i 1952, i kraft fra 18. mai 1954, at EMKs første tilleggsprotokoll kom med bestemmelser om beskyttelse av eiendomsretten.⁴⁷ Norge ratifiserte protokollen i 1954, og den ble inkorporert i norsk lov ved mskrl. i 1999. Konvensjonen er av semi-konstitusjonell art, noe som medfører at den i kollisjonstilfelle med norsk intern lov vil bli gitt forrang. Dette følger av mskrl. §§ 2 og 3.

Tilleggsprotokollens artikkel 1 regulerer vern om eiendom, og lyder i norsk oversettelse:

”Enhver fysisk og juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendig for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.”

⁴⁷ Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950.

Som det fremgår er bestemmelsen i utgangspunktet et svakere vern enn det vi har i Grunnloven § 105. Det sies ikke noe om erstatning etter avståelse, selv om dette har fremkommet i rettspraksis, se nedenfor. I tillegg nevner bestemmelsen intet om forholdet mellom ekspropriasjon og rådighetsbegrensninger. Rettspraksis har også slått fast regler rundt dette, se nedenfor i dette punkt.

EMDs praksis har vist at første tilleggsprotokoll artikkel 1 inneholder tre regler, jf. blant annet *Scollo mot Italia*.⁴⁸ Dommen omhandler italiensk lovgivning som skulle tilrettelegge regler for å hindre boligmangelen i Italia. Scollo hadde kjøpt en leilighet som han leide ut, men ønsket senere å benytte seg av den selv da han ble syk og hadde særegnebehov for leiligheten. Etter nye lover fikk Scollo ikke anledning til å si opp leiekontrakten med leieren. I dommen er det blant annet uttalt:⁴⁹

”Article 1 (P1-1) guarantees in substance the right of property. It comprises three distinct rules. The first, which is expressed in the first sentence of the first paragraph (P1-1) and is of a general nature, lays down the principle of peaceful enjoyment of property. The second rule, in the second sentence of the same paragraph (P1-1), covers deprivation of possessions and makes it subject to certain conditions. The third, contained in the second paragraph (P1-1), recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose.”

Den første regelen er en gjengivelse av konvensjonsteksten om at enhver har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Regelen er ofte kalt prinsippregelen, eller ukrenkelighetsregelen. Bestemmelsen tar sikte å verne mot vilkårlige inngrep fra statenes side, ren konfiskasjon. Den neste regelen forklarer at det kan gjøres inngrep i eiendomsretten på visse vilkår, blant annet at inngrepet må ha hjemmel i intern rett, og at det må være i samsvar med folkeretten

⁴⁸ Se *Scollo v. Italy*, judgment of September 28, 1995.

⁴⁹ Se *Scollo v. Italy*, judgment of September 28, 1995 (i paragraph 26)

for øvrig. For det tredje åpnes muligheten for at statene selv kan bestemme lover som angir (begrenset) bruk av eiendommen i samsvar med samfunnets interesser.

Det er i praksis de to siste reglene som blir prøvet for EMD. Det er i de tilfeller det er brudd på de to siste reglene at EMD anser selve rettigheten, den første regelen, som krenket.

Ved behandling av spørsmål om eiendomsvernet blir rettighetene prøvet etter en såkalt forholdsmessighetsvurdering. I *Holy Monastries mot Hellas-saken*⁵⁰ ble det uttalt:⁵¹

”Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicants. In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference and a total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 (P1-1) only in exceptional circumstances. Article 1 (P1-1) does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances, since legitimate objectives of "public interest" may call for less than reimbursement of the full market value.”

Dommen viser at vernet etter første tilleggsprotokoll ikke er like vidtrekkende som vernet etter Grunnloven § 105. Det stilles med andre ord ikke noe krav om full erstatning ved ekspropriasjon. Det er likevel slik at det normalt skal utbetales en rimelig erstatning. Dersom det ikke blir utbetalt erstatning overhodet, vil det ofte være en krenkelse av artikkelen, men med unntak for helt spesielle situasjoner (”exceptional circumstances”).

Som følge av at det utbetales erstatning etter en forholdsmessighetsvurdering foretas det imidlertid i praksis ingen klar sontring mellom total avståelse og rådighetsbegrensninger. I forholdsmessighetsvurderingen vurderes blant annet inngrepets intensitet, formålet med

⁵⁰ *Holy Monastries vs. Greece*, A 301-A

⁵¹ *Holy Monastries vs. Greece*, A 301-A (paragraph 70)

inngrepet og eventuelt manglende erstatning. Det kan således også gis en rimelig erstatning for det som etter norsk rett tradisjonelt har vært ansett som rådighetsbegrensninger, se for eksempel *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*,⁵² som er omtalt noe nærmere i punkt 3.2.2. Bestemmelsen kan dermed synes å være mer fleksibel enn Grunnloven § 105.

Det er imidlertid altså likevel slik at den første tilleggsprotokoll artikkel 1 favner noe videre enn Grunnloven § 105 ved at det i en viss utstrekning gis rimelig erstatning/kompensasjon for det som etter norsk rett er rådighetsbegrensninger. Sagt på en annen måte er beskyttelsesnivået etter første tilleggsprotokoll artikkel 1 lavere enn etter Grunnloven § 105, men den favner videre. Det kan derfor sies at første tilleggsprotokoll artikkel 1 har en selvstendig betydning i norsk rett, selv om det etter norsk rett ytes full erstatning for ekspropriasjon. Det kan tenkes en situasjon hvor en rådighetsbegrensning ikke blir gitt erstatning i etter norsk lovgivning, men kanskje ville ha blitt det etter reglene i første tilleggsprotokoll artikkel 1. Regelen om full erstatning kan således sies å være i samsvar med EMK hva gjelder ekspropriasjon. Trolig også hva gjelder rådighetsbegrensninger, men det kan stille seg annerledes da det etter norsk rett normalt ikke ytes erstatning for rådighetsbegrensninger.

Staten har imidlertid i forhold til EMKs vern av eiendomsretten en relativt vid skjønnsmargin i forhold til å gjennomføre reguleringer som sikrer samfunnet som helhet, jf. tilleggsprotokollens artikkel 1 (2). I praksis skal det derfor trolig en del til for at en rådighetsbegrensning som etter norsk rett ikke ville ha utløst erstatning etter en analogi fra Grunnloven § 105, vil gi rett til en rimelig erstatning etter EMK, men det er neppe utenkelig.

3.2.2 Særlig om artikkel 1 og reguleringsplaner

Det er grunn til å tro at reguleringsplaner faller inn i det som ovenfor er beskrevet som regel nummer tre i første tilleggsprotokoll artikkel 1, altså den mulighet statene selv har til

⁵² *Sporrongs og Lönnroth Vs Sweden A 52* (1982)

å bestemme lover som angir (begrenset) bruk av eiendommen i samsvar med samfunnets interesser. Det er nettopp dette en reguleringsplan er; et lovpålagt forbud (påbud) som offentlige myndigheter anser som best ressursforvaltning for samfunnet som helhet, og som de berørte grunneiere plikter å rette seg etter.

Etter norsk rett fastsettes erstatningen oftest på bakgrunn av en reguleringsplan, og det er den lovlige utnyttelsen som legges til grunn. Dette harmonerer godt med tilleggsprotokollens artikkel 1. Som nevnt ovenfor, har staten også atskillig skjønnsmargin på området. Dette innebærer at den står relativt fritt til å regulere i forhold til hva som er best for samfunnet for øvrig. Unntakene vi i Norge har formulert der vi ser bort fra reguleringsplanen, faller trolig også inn under denne marginen. Unntakene er en følge av skjevheter som har oppstått ved ekspropriasjonserstatningssaker. Skjevhetene har blitt forsøkt utjevnet ved disse unntakene og har blitt begrunnet med hensynet til Grunnloven § 105 (likebehandling), og hensynet til om det er grunneier eller samfunnet som helhet som er nærmest til å besørge det offentliges utvidelser.

En sak fra EMDs praksis som er egnet til å belyse forholdet mellom artikkel 1 og offentlige reguleringsplaner noe nærmere er saken Sporrang og Lönnroth mot Sverige. Saken gjaldt et tilfelle hvor to eiendommer ble underlagt et statlig byggeforbud, og kommunen ble gitt ekspropriasjonsadgang. Denne adgangen ble ikke benyttet innen fristen, og fristen ble utsatt etter en tid. Da saken sto for EMD, hadde eiendommene hatt byggeforbud i henholdsvis 23 og 8 år. EMD mente at de reelle disposisjonsmulighetene til grunneierne var begrenset og eiendomsretten var truet. Grunneierne ble således tilkjent erstatning for krenkelse av deres rettigheter etter første tilleggsprotokoll artikkel 1, selv om de formelt sett ikke var fratatt sin eiendomsrett.

3.2.3 Forholdet mellom artikkel 1 og norsk rett

Hva gjelder rådighetsbegrensninger er det som påpekt tidligere slik at de berørte grunneiere må finne seg i dette. En slik sak har aldri vært anlagt mot Norge for EMD. Jeg kan likevel

se at det i enkelte tilfeller kan oppstå spørsmål om en rådighetsbegrensning som ikke gir erstatningen etter norsk rett, kan bli tilkjent en rimelig erstatning/kompensasjon etter EMK.

En sak som *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* kunne trolig også ha forekommet i Norge. I *Strandlovsaken* var et midlertidig byggeforbud ansett som en erstatningsfri rådighetsbegrensning som borgerne måtte finne seg i. Høyesterett uttalte at de fem årene grunneieren måtte vente for at planleggingsmyndighetene skulle få tid til å legge effektive planer, ikke var i strid med loven. I *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*-saken hadde grunneieren også fått byggeforbud. For den ene grunneieren hadde byggeforbudet vart i 8 år. Sammenliknes *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* og *Strandlovsaken*, kan det skimtes likhetstrekk. Hadde den midlertidige strandloven hatt et enda større tidsperspektiv kunne spørsmålet om dette var i samsvar med EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 reises.

På den annen side gjaldt strandlovsaken en vid personkrets, mens *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* gjaldt for en langt snevrere personkrets. Høyesterett la også til grunn i *Strandlovsaken* at den midlertidige strandloven gjaldt helt generelt. Dette er et argument som trekker i retning av å tillate rådighetsbegrensninger for en videre krets av mennesker, med begrunnelse i statenes skjønnsmargin i forhold til selv å kunne regulere indre anliggende.

Det kan trolig neppe utelukkes at en slik erstatningsfri rådighetsbegrensning ville blitt ansett som en krenkelse av artikkel 1, men da Norges lovgivning ikke har blitt prøvet for EMD er dette vanskelig å si.

For så vidt gjelder beskyttelsesnivået er dette likevel lite trolig da Grunnloven § 105 gir et sterkere vern enn tilleggsprotokollens artikkel 1. I gjennomgangen av norsk praksis konkluderer Ekspropriasjonserstatningsutvalget med at:⁵³

⁵³ NOU 2003:29 (side 40, andre spalte nederst)

”...norsk rett [ble] ansett for å være i samsvar med tilleggsprotokollens materielle bestemmelser da dette ble vurdert i forbindelse med ratifikasjonen av protokollen i 1950-årene. Ut fra den praksis som foreligger, legger utvalget til grunn at de någjeldende norske lovreglene om ekspropriasjonserstatning ikke er i strid med tilleggsprotokollens artikkel 1. Lovreglene er utformet med Grunnloven § 105 som overordnet bestemmelse. Grunnlovbestemmelsens påbud om ’full Erstatning’ ved ekspropriasjon gir i prinsippet bedre vern om eiendomsretten enn artikkel 1, som etter EMDs praksis er tolket slik at det i mange tilfeller er nok med *rimelig* erstatning.”

Det heter videre at:⁵⁴

”Selv om de norske lovreglene som sådan ikke er i strid med artikkel 1, kan det neppe utelukkes at erstatningsfastsettelsen i konkrete tilfeller kan bli ansett som en krenkelse av artikkelen. Det kan vanskelig tenkes at dagens hovedregel om at erstatningen ved ekspropriasjon skal fastsettes under hensyn til hvilken utnyttelse som er påregnelig i henhold til en bindende arealplan, vil være i strid med artikkel 1.”

Hva gjelder unntakene til dagens hovedregel, uttaler utvalget at det ved:⁵⁵

”...vurderingen av om unntakene bør innskrenkes eller utvides, må det antas at grunnlovbestemmelsen fortsatt vil stå mer sentralt enn artikkel 1, idet retten til full erstatning er sterkere beskyttet enn Grunnloven § 105 enn etter første tilleggsprotokoll artikkel 1.”

Jeg er enig med den vurderingen Ekspropriasjonsutvalget har gjort, og ser det også som lite trolig at dagens ekspropriasjonserstatningslov (med dens praksis) vil være i strid med EMK første tilleggsprotokolls artikkel 1. Som jeg har vært inne på tidligere kan spørsmålet i visse tilfeller stilles, men jeg kan vanskelig se at Norge bryter artikkel 1. Det er nok i realiteten

⁵⁴ NOU 2003:29 (side 41, første spalte)

⁵⁵ NOU 2003:29 (side 41, andre spalte)

større mulighet for at eventuell videre vil praksis vil stoppe ved Grunnloven § 105s grenser, enn ved grensene til første tilleggprotokolls artikkel 1. Unntaket må trolig være i de tilfeller der Grunnloven § 105 for snevert trekker grensene mellom ekspropriasjon og rådighetsbegrensninger, slik at vidtgående rådighetsbegrensninger ikke utløser erstatning, men som ville ha blitt gitt en rimelig erstatning etter EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1. Det er med andre ord ikke tale om størrelsen på erstatningen, men om det skal ytes erstatning eller ikke.

4 Reguleringsplaner og erstatning.

4.1 Innledning

Som vist tidligere, under punkt 2.1, har kommunene plikt til å utarbeide reguleringsplaner til avsetning av arealer til forskjellige formål. Det kan blant annet dreie seg om byggeområder, friområder og arealer til vei. Kommunens plikt, og hva den skal regulere, følger av plbl. § 23.

Reguleringsplanen inneholder et kart, og har ofte tegninger og bestemmelser om arealbruken innenfor kommunen. Reguleringsplanen er en del av arealdelen av kommuneplanen. Kommuneplanlegging er et viktig verktøy for kommunene til å styre arealbruken for å sikre at området blir benyttet på best mulig måte. Kommunene har plikt til å utarbeide kommuneplan. Dette er hjemlet i plbl. § 20-4.

Reguleringsplanen vedtas av kommunenes høyeste reguleringsorgan, kommunestyret, jf plbl. § 27-2 nr. 1. Dersom det foreligger innsigelser fra fylkeskommunen, nabokommuner eller fra statlig fagmyndighet, må den vedtatte planen sendes Miljøverndepartementet. Departementet kan stadfeste planen, eller gjøre mindre endringer som det finner påkrevd. Dette følger av plbl. § 27-2 nr. 2.

Reguleringsplanens betydning kommer inn på flere felt. For det første benyttes den for å vurdere verdien i forbindelse med ekspropriasjon, se nedenfor punkt 4.2. For det andre har planen rettsvirkninger overfor de som har eiendom i de regulerte områdene.

Reguleringsplanen er bindende, og det er forbudt å handle i strid med planen, jf plbl § 31. De forbud og påbud planen regulerer, plikter eiere å rette seg etter. Reguleringsplanen utarbeides etter vurderinger om hvilke tiltak som skal settes i verk. Dersom deler av en eiers eiendom er regulert til vei, er bebyggelse utelukket. Reguleringsplanen medfører ikke at eieren må endre sin bruk, men det kan ikke settes i gang nye tiltak som strider mot reguleringsplanen. Eieren kan frivillig endre sin bruksmåte til det reguleringsplanen bestemmer, men kommunen kan ikke kreve dette. Kommunen kan imidlertid kreve ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter plbl. § 35.

4.2 Reguleringsplaners betydning ved utmåling av erstatning

Som nevnt i punkt 2.1, utmåles erstatning etter ekspropriasjon i dag etter prinsippene i orvl. § 4, jf. §§ 5 og 6. Når det eksproprieres for gjennomføring av reguleringsplan, oppstår spørsmålet om reguleringsplanens betydning i to relasjoner. Det ene er hvordan utmålingen skal skje dersom eieren har handlet i strid med reguleringsplanen, jf. plbl. § 31. Spørsmålet blir hva slags bruk som skal legges til grunn. Har den ulovlige bruken i det hele tatt ekspropriasjonsrettslig vern? Hovedregelen er etter gjeldende rett at det da skal ses bort fra en bruksendring i strid med reguleringen. Denne hovedregelen kom klart til uttrykk i Sarheim-dommen.⁵⁶

”Når eiendommen eksproprieres i henhold til planen, er det stillingen slik den da foreligger som legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen, og det er ikke adgang til å se bort fra planen.”

Bruksendring i strid med en reguleringsplan er følgelig ikke vernet. Dette kommer jeg derfor ikke nærmere inn på.

⁵⁶ Rt. 1970 side 1028.

Den andre måten reguleringsplanens betydning kommer inn på er om det skal ses bort fra planen ved fastsettelsen av den faktiske bruk når det eksproprieres på grunnlag av reguleringsplan. På enkelte området har det utviklet seg prinsipper om at det skal sees bort fra reguleringsplanen ved utmålingen av erstatning. Hovedregelen i dag er imidlertid at den bindende reguleringsplan legges til grunn ved fastsettelsen av erstatningen. Begrunnelsen for hovedregelen synes rimelig klar; ekspropriaten skal få erstatning for det tapet ekspropriasjonen innebærer. Han kan følgelig ikke få erstatning for tiltak som ville være i strid med reguleringsplanen. Ekspropriasjon av grunn medfører at dagens bruk og fremtidig utnyttelse faller bort. Det er dette ekspropriasjonserstatningen skal dekke.

For å vise utviklingen vil jeg i det følgende ta for meg en del dommer som illustrerer hovedregelen, og om det er forandringer, eller har fremkommet unntak i tidens løp.

4.3 Historisk oversikt

4.3.1 Innledning

Det finnes svært mange dommer om ekspropriasjonsrett og utmåling av ekspropriasjonserstatning. Jeg vil i det følgende ta for meg et utvalg av de dommer som best illustrerer den utvikling som har funnet sted innenfor ekspropriasjonserstatningsretten. Jeg har i det vesentlige tatt for meg dommer etter 1984 da det er disse som har mest betydning for gjeldende rett. Jeg har likevel tatt med et utvalg av dommer fra før 1973, og fra perioden 1973 til 1984 for å vise hvilken retning utviklingen har gått.

4.3.2 Situasjonen før 1973

4.3.2.1 Oversikt over rettspraksis

Utgangspunktet før ikrafttreddelsen av ekspropriasjonserstatningsloven av 1973, da erstatningen ble utmålt direkte på grunnlag av Grl. § 105, var at ekspropriatens økonomiske stilling ikke skulle forringes ved ekspropriasjonen. For å vurdere det økonomiske tapet

ekspropriasjonen medførte, ble verdivurderingen basert på salgsverdien, bruksverdien og i visse tilfeller gjenanskaffelsesverdien. For å vurdere salgsverdi og bruksverdi måtte bl.a. utnyttelsesmulighetene for eiendommene legges til grunn. De begrensninger som lå i eiendommens egen beskaffenhet (beliggenhet, kommunikasjon, kloakkeringsforhold osv.) voldt ikke særlige problemer da disse fulgte vanlige markedsrelaterte prinsipper. Det var ingen rettslig vurdering. Men dersom området var regulert, kunne reguleringsplanen legge begrensninger i eiendommens utnyttelsesmuligheter. Utgangspunktet er fortsatt det samme; ekspropriaten skal ha erstatning for sitt tap.

Hovedregelen har kommet til uttrykk i en rekke dommer. I Drammensveidommen⁵⁷ ble et område regulert til gate ved reguleringsbestemmelse ekspropriert til gjennomføring av reguleringen. Grunneieren hevdet at grunnen skulle erstattes som tomtegrunn. Høyesterett til grunn at det ved utmåling av erstatning etter ekspropriasjon til gjennomføring av regulering, at området var gjort ubebyggelig. Eierne fikk således ikke erstattet området som byggegrunn, men som hagegrunn. Gjeldende regulering ble lagt til grunn.

Det samme stadfestes i Hetland kommunedommen.⁵⁸ Her var det heller ingen reguleringsplan som la bånd på arealutnyttelsen, men dagjeldende veilov § 36,⁵⁹ ga hjemmel for å båndlegge enkelte områder. Disse områdene ble likestilt med ubebyggelige områder i en reguleringsplan, og saksøkerne fikk ikke medhold i at eiendommen skulle verdsettes som tomtegrunn; den påregnelige utnyttelsen var derfor ubebyggelig arealer. Reguleringen fra veiloven ble lagt til grunn.

Selv om hovedregelen har fått fotfeste, har det utviklet seg noen unntak fra denne regelen. Det er spørsmålet om i hvilken grad man ved verdivurderingen kan se bort fra gjeldende reguleringsplan.

⁵⁷ Rt. 1948 side 967

⁵⁸ Rt. 1955 side 1199

⁵⁹ Lov av 21. juni 1912 Nr. 1

Spørsmålet om reguleringsplaners betydning har vært tema i Høyesterett en rekke ganger. I Bergensaken⁶⁰ fra 1897 uttalte Høyesterett at hovedregel er at erstatningen utmåles i samsvar med gjeldende reguleringsplan, men at det finnes unntak når reguleringen gjelder gate mv. I saken var grunnen lagt ut til allmenning ved reguleringsbeslutning. Kommunen påstod at det skulle utmåles erstatning etter ubebyggelig grunn, men ble ikke hørt. Høyesterett uttalte:⁶¹

”For at den omhandlede grunn skulle av kommunen kunne kreves avstått etter takst som ubebyggelig grunn, måtte man i ethvert fall kunne påvise en positiv lovhjemmel, der hjemler kommunen en sådan rett. Men en sådan lovhjemmel finnes ikke. Så vel den påberopte § 10 i bygningsloven for Bergen av 12. august 1848 som de tilsvarende bestemmelser i de senere tilleggslovene, spesielt loven av 5. mai 1875, angår blot spørsmålet om, hvorvidt vedkommende grunneier straks, kan kreve ekspropriasjon eller erstatning for innskrenkninger i byggefriheten, og der kan derfor av disse bestemmelser ikke utledes noget om det foreliggende spørsmål, hvorvidt en grunn, som kommunene vil ekspropriere, og som i og for seg er skikket til bebyggelse, skal takseres som ”ubebyggelig” på grunn av den trufne reguleringsbestemmelse. Grunnen må derfor takseres etter den fulle verdi, den har på ekspropriasjonstiden, og erstatningen må tilfalle den, som eier grunnen på den tid, da den skal avgis.”⁶²

Det blir altså sett bort fra reguleringsplanen, og det blir gitt erstatning etter bebyggelig grunn. Unntaket var her for allmenning (offentlig plass).

⁶⁰ Rt. 1897 side 730

⁶¹ Rt. 1897 side 730 (på side 731-732)

⁶² Dommens opprinnelige språkdrakt er vanskelig og flere av bokstavene har vært umulige å gjengi elektronisk. Jeg har for fremstillingens del gjort enkelte grep for å gjøre teksten mer tilgjengelig, men uten at innholdet er endret.

Situasjonen var nesten den samme i Rt. 1900 side 273. En del av et område var gjort ubebyggelig etter regulering til gate, og ekspropriaten fikk erstatning for bebyggelig grunn, og man så bort fra reguleringen.

En dom fra etterkrigstiden viser at det har vært lite utvikling. I leirtakdommen⁶³ ble et leirtak hindret videre drift etter at området ble regulert til gate. Høyesterett mente at det skulle sees bort fra reguleringsplanen, og gav saksøker medhold i at erstatningen skulle utmåles etter eiendommens bruksverdi. Høyesterett uttaler:⁶⁴

”Den ting at eiendommen eller en del av den etter reguleringsplanen er lagt ut til gateanlegg, slik at leirgravningen av den grunn ellers ville ha blitt umuliggjort, har etter min oppfatning ikke noe å si for erstatningsspørsmålet. Dette forhold kan ikke berøve eieren hans krav på å få erstattet eiendommens verdi som leirtak dersom denne verdi er den høyeste, - like lite som en eier taper sitt krav på å få erstattet byggetomtverdien, fordi grunnen etter reguleringsplanen skal brukes til gate og ikke til bebyggelse.”

Hovedregelen så langt var dermed at reguleringsplanen legges til grunn ved erstatningsutmålingen, men der hvor reguleringen gjør et område ubebyggelig på grunn regulering til gate, så man bort fra reguleringsplanen.

.

4.3.2.2 Husaasutvalgets syn på rettspraksis

Innstillingen fra det såkalte Husaasutvalget, som var et viktig dokument under forberedelsen av 1973-loven, så imidlertid rettspraksis på en annen måte. Det var lagt til

⁶³ Rt. 1949 side 408

⁶⁴ Rt. 1949 side 408 (på side 409)

grunn i Husaasutvalgets innstilling at det ikke skulle skje en endring i praksis, og at gjeldende rett hovedsakelig skulle opprettholdes. I Husaasutvalgets innstilling uttales:⁶⁵

”[V]ed ekspropriasjon til gjennomføring av regulering som fastsetter eiendomsutnyttingen, er reguleringen et ledd i ekspropriasjonen, som denne skal ses bort fra ved erstatningsfastsetting, slik at denne skal foretas på grunnlag av eiendommens påregnelige utnyttingsmuligheter uten hensyn til reguleringen.”

Dersom en eldre reguleringsplan legger bånd på utnyttelse av eiendommen, for eksempel til friområder, vil ikke ekspropriaten lide økonomisk tap i forhold til den nye reguleringsplanen som bare stadfester tidligere regulering. Den påregnelige utnyttelsen for ekspropriaten var friområde, og således ubebyggelig, som igjen fører til at han kun vil få erstatning for den påregnelige utnyttelsen som nettopp var friområde. Erstatning for friområde er nærmest null, mens tomtegrunnserstatning er vesentlig høyere. Erstatning vil således bli lavere enn dersom den ble verdsatt som tomtegrunn, men dette hindrer ikke at det vil være i strid med Grunnlovens prinsipp om full erstatning ved avståelse av eiendom. Det er nettopp dette ekspropriaten har fått; full erstatning etter verdsetting basert på påregnelig utnyttelse, som er det ekspropriaten faktisk må avstå.

4.3.2.3 Særlig om Sarheim-dommen (Rt. 1970 side 1028)

Som Husaasutvalgets innstilling viser var delte meninger om når det skulle ses bort fra reguleringsplanen. I den såkalte Sarheim-dommen klargjorde imidlertid Høyesterett hva som måtte anses som gjeldende rett. Dommen er det sentrale prejudikat for gjennomføring av reguleringsplan.

En brann hadde ødelagt bygningen på eiendommen. Reguleringsplanen som gjaldt, regulerte området til gate og parkeringsplass, og det var således i strid med

⁶⁵ Innst. O. XXI (1971-1972) Innstilling om skjønnsordning og om ekspropriasjonserstatning av 12. juni 1969 (side 134, spalte 1)

reguleringsplanen å oppføre ny bygning. Sarheim mente han skulle ha erstatning for bruksverdien av et nybygg, men fikk ikke medhold. Å oppføre et nybygg ville være i strid med gjeldende reguleringsplan. Sarheim fikk erstatning etter tomtepris. Høyesterett fastslår i dommen at man ser bort fra reguleringsplanen når området blir regulert til gate mv. Høyesterett uttaler at det i:⁶⁶

”rettspraksis er fastslått at man ved ansettelse av ekspropriasjonserstatningen skal verdsette grunnen som bebyggelig selv om den er gjort ubebyggelig ved at den er regulert til gate m.v..”

Dommen er interessant på flere andre måter. Blant annet tar den utgangspunkt i den generelle hovedregelen:⁶⁷

”Når eiendommen eksproprieres i henhold til planen er det stillingen slik den da foreligger som må legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen, og det er ikke adgang til å se bort fra planen.”

Høyesterett tar utgangspunkt i hovedregelen, for så å formulere unntaket.

Retten tar videre stilling til hvordan verdsettelsen skal vurderes. Det er klart at det skal ses bort fra planen når det reguleres til gate mv, men Høyesterett forklarer også hvilken verdi som da skal legges til grunn. Eierne ønsket å få erstattet den subjektive verdi tomten hadde for ham. Sarheim mente at erstatningen måtte utmåles på bakgrunn av den spesielle bruksverdien et nybygg ville ha for ham.

Høyesterett var ikke enig i dette, og begrunnelsen synes klar. Det altoverskyggende hensynet som ligger bak at det skal sees bort fra reguleringsplanen når det eksproprieres etter denne, og arealer reguleres til gate, er likhetsprinsippet. En grunneier skal ikke måtte tåle at det tilfeldigvis er lagt en vei gjennom hans tomt, og således er han avskåret fra å

⁶⁶ Rt. 1970 side 1028 (på side 1031)

⁶⁷ Rt. 1970 side 1028 (på side 1030)

benytte seg av eiendommen. Det er ofte tilfeldig hvilke grunneiere som blir berørt av en slik veiplan, og likhetsprinsippet tilsier at ikke det er riktig å nedsette den ene grunneiers erstatning nærmest til null (vei har ikke stor verdi), mens andre kan benytte sine arealer til bebyggelse. Sarheim fikk i dette tilfelle erstatning for omsetningsverdien. Han fikk med andre ord erstatning som om han kunne ha solgt eiendommen fritt. Han fikk ikke medhold i at han skulle ha erstattet hans subjektive verdi. Dette er også begrunnet i likhetshensynet, men med motsatt utgangspunkt. Grunneieren som får sin eiendom regulert til vei skal ikke bli bedre stilt enn grunneiere som "bare" får omsetningsverdi. Likhetsprinsippet slår altså inn på begge områder og blir nettopp et likhetsprinsipp; alle får en noenlunde lik erstatning.

4.3.3 Situasjonen mellom 1973 til 1984

4.3.3.1 Innledning

Ekspropriasjonserstatningsloven av 1973 hadde et annet utgangspunkt for vurderingen av verdien av eiendommer. Det var den aktuelle, faktiske bruk som skulle legges til grunn, ikke påregnelig utnyttelse. Det fantes videre særregler for å skjønnsmessig regulere verdien slik at den skulle være i samsvar med verdien for tilsvarende eiendommer i området, såkalt mererstatning.

Lovens § 4 nr. 1 gav hovedregelen om det var "den bruk som gjøres av eiendommen på det tidspunkt da søknad om ekspropriasjon er lagt fram" som skulle være utgangspunktet for verdivurderingen.

I samme bestemmelse nr. 3 skulle det ses bort fra verdiendringer som skyldtes ekspropriasjonstiltaket eller gjennomførte eller planlagte investeringer eller virksomhet som har sammenheng med ekspropriasjonsvedtaket.

§ 5 gav anvisning på høyere verdsettelse i visse tilfeller, såkalt mererstatning. Etter nr. 1 kunne det skjønnsmessig utmåles høyere erstatning hvis verdifastsettelsen etter § 4 ga vesentlig lavere verdi enn det som generelt gjaldt for tilsvarende eiendommer i distriktet. Dette gjaldt bare hvis kravene i nr. 2 og nr. 3 var oppfylt, og hvis det fantes rimelig. Etter

nr. 2 skulle det sees bort fra den verdiøkning som skyldtes det offentlige planer for grunnutnytingen eller planlagte tiltak i distriktet. Det samme gjaldt i rimelig utstrekning for gjennomførte tiltak og investeringer. I følge nr 3 gjaldt en slik høyere verdi bare dersom det var i samsvar med godkjente planer for arealutnyttelsen, typisk en reguleringsplan. Loven av 1973 var mer skjønnspreget enn någjeldende ekspropriasjonserstatningslov. Mange, og viktige, dommer illustrerer dette, jf nedenfor pkt 4.3.3.2.

4.3.3.2 Oversikt over de viktigste dommene

Den saken som har høstet mest debatt er Kløftadommen. Dommen førte til at lovens regler ble modifisert i vesentlig grad, og det ble utarbeidet ny lov om ekspropriasjonserstatning, selv om Høyesterett ikke fant at loven var i direkte strid med Grunnloven § 105. Saken gikk for Høyesterett i plenum, og det var dissens (10-7). Dommen drøfter en rekke spørsmål, men på grunn av avhandlingens omfang vil jeg her kun behandle spørsmål som særskilt angår avhandlingens tema om reguleringsplaners betydning for erstatningsutmålingen. Dommens betydning for innholdet av uttrykket ”full erstatning” i Grunnloven § 105 er behandlet foran i punkt 3.1.3.

Saken gjaldt fastsettelse av erstatning for ekspropriasjon av areal til motorvei (E6) øst for Kløfta sentrum. I overskjønnsretten ble det gjort fradrag i erstatningen for verdiøkningen som følge av offentlige planer for grunnutnytingen. Grunneierne hevdet at dette var feil rettsanvendelse. Flertallet i Høyesterett mente at 1973-lovens § 5 nr. 2, som viste til § 4 nr. 3, ikke skulle forstås slik at det alltid skulle gjøres fradrag for verdistigning på grunn av planer.

Loven ble tolket slik at den måtte forstås på samme måte som ved verdistigning på grunn av gjennomførte tiltak og investeringer slik at det skulle foretas en vurdering av om fradrag var rimelig eller ikke. Videre ble det uttalt at det var meget uklart hva som lå i formuleringen ”det offentliges planer for grunnutnyting” i § 5 nr. 2 annet punktum første alternativ, men at de beste grunner talte for å forstå bestemmelsen slik at den i prinsippet

også skulle omfatte verdistigning som skyldtes rene arealdisponeringsplaner.⁶⁸ Selv om det offentliges økonomiske innsats her spilte en liten rolle, var det etter loven ønskelig også å se bort fra disse planene. Etter dette utsagnet knyttet førstvoterende noen kommentarer til den konkrete verdivurderingen. Han mente det ikke var rimelig at den enkelte skjønnsrett skulle avgjøre spørsmålet etter en konkret rimelighetsvurdering. Hensynet til en mest mulig ensartet erstatningsfastsettelse og til Grunnloven § 105 krevde at man gir den påbudte vurdering et mer presist innhold.

Videre ble det uttalt om § 4 nr. 3 at verdiendringen i denne bestemmelsen må stå i årsakssammenheng med ekspropriasjonstiltaket, mens § 5 nr. 2 annet punktum, som gjelder det offentliges planer, tiltak og investeringer, kan tillegges vekt selv om disse ikke står i årsakssammenheng med ekspropriasjonstiltaket. Det kunne således bare gjøres fradrag for verdistigning hvor denne er en følge av det offentliges planer, tiltak og investeringer, noe som betyr at årsakskravet er vesentlig. Arealdisponeringsplaner vil ofte være sluttstein på en utvikling som har endret verdiforholdene, men ikke en årsak til disse endringene. Overskjønnsretten hadde ikke funnet at motorveianlegget var av særlig betydning som verdiøkende faktor, og hadde ikke gjort fradrag etter § 5 nr. 2 første punktum jf. § 4 nr. 3. Det var gjort fradrag etter en eldre reguleringsplan, noe Høyesterett mente var uriktig lovanvendelse.

Det var også utlagt enkelte områder til friarealer etter en trafikk- og disposisjonsplan som igjen bygget på motorveiplanen. Grunneierne hevdet at de skulle ha mererstatning etter lovens § 5 nr. 1, således at det skulle ses bort fra reguleringen til friområdet og den påregnelige utnyttelsen skulle legges til grunn. Høyesterett ga grunneierne medhold i dette, og viste til lovens § 4 nr 3 om at man skal se bort fra verdisenkningen som skyldtes utlegging til friareal. Det fulgte av loven, og av rettspraksis, at den naturlige og påregnelige reguleringen før motorveiplanen kom skal legges til grunn.

⁶⁸ Rt 1976 side 1 (på side 15 flg.)

Etter Kløfta-dommen behandlet Høyesterett Skaar-saken.⁶⁹ Kommunen, som ekspropriant, hevdet at prinsippet om at det skal ses bort fra reguleringsplanen ved ekspropriasjon til vei bare gjaldt i bymessige strøk. Høyesterett var ikke enig i dette, og uttalte at man ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan som regulerer til vei eller friareal ikke skal legge til grunn at eiendommer er gjort ubebyggelig. Den skal verdsettes som bebyggelig, og dette var ”et helt alminnelig prinsipp”. Det ble altså konstatert at prinsippet gjelder uansett om det er i bymessige strøk eller ikke.

I 1977 kom den såkalte Østensjøsaken⁷⁰ opp for Høyesterett i plenum (dissens 12-5). Saken gjaldt ekspropriasjon av et jordbruksareal. Ekspropriasjonen hadde grunnlag i en tidligere veiregulering. Området var fra før regulert til park. Spørsmålet som ble forelagt Høyesterett var om det var adgang til å gi mererstatning ut over jordbruksverdien etter 1973-lovens § 5 nr. 3. Det var enighet om at det skulle ses bort fra veireguleringen. Retten kom til at den tidligere parkregulering måtte legges til grunn, slik at mererstatning ikke kunne tilkjennes. Parkreguleringen gjorde området ubebyggelig, og planen var en generell avgrensning mellom bebyggelig og ubebyggelig grunn, se nedenfor (2 Generell grensedraining) Grunneieren fikk erstatning for bruksverdien som jordbruk.

Førstvoterende hadde imidlertid en del bemerkninger om betydningen av at noen områder etter reguleringsplan ikke skal benyttes til bebyggelse. Uttalelsene fikk tilslutning fra samtlige dommere. Uttalelsene faller i fire punkter:⁷¹

1. Parkprinsippet

I et område som ved reguleringsplan er bestemt bebyggt, må det avsettes områder til ”gater, veger, lekeplasser m.v.”⁷². Det er i disse tilfellene man skal se bort fra at enkelte områder er gjort ubebyggelige, og det utmåles erstatning for bebyggelig og ubebyggelig grunn etter

⁶⁹ Rt. 1976 side 464

⁷⁰ Rt. 1977 side 24

⁷¹ Rt. 1977 side 24 (på side 29 flg.)

⁷² Rt. 1977 side 24 (på side 30, punkt 1)

såkalt ”strøkspris”, det såkalte ”parkprinsippet”. Retten viser her bl.a. til den i punkt 4.3.2.3 omtalte Sarheim-dommen.

2. Generell grensedragning

Når det ved reguleringsplan blir bestemt mer generelt at enkelte områder skal benyttes til bebyggelse, og enkelte området skal bevares ubebygd blir forholdet annerledes. Eieren av grunn som skal bevares ubebygd kan ikke kreve tomteerstatning med den begrunnelse at grunnen ville ha hatt større verdi dersom den kunne bebygges. Heller ikke kan grunn som skal bevares ubebygd gis tomteerstatning dersom det senere blir eksproprietert til veier eller for å sikre friluftsinnteresser.

3. Spesielle forhold

Når reguleringsmyndighetene trekker kompliserte grenser under hensyn til topografiske forhold, vassdrag, dyrket mark, eldre bebyggelse, kommunikasjonsmuligheter, klokkeringsforhold osv., kan bebyggelig og ubebyggelige områder bli liggende om hverandre. ”Det vil da kunne bero på et skjønn om en regulering skal ses som en arealanvendelse innenfor et utbyggingsområde eller som et ledd i avgrensningen mellom området som skal bebygges og områder som skal bevares ubebygd. I slike tvilstilfeller må det således vurderes om det ved ekspropriasjon av et areal er riktig å se bort fra at arealet ved reguleringsplan er gjort ubebyggelig.”⁷³

4. Tidsaspektet

Det er et vilkår at det er en bindende godkjent plan som må hindre den bruk som ville betinge en høyere verdi. Dette betyr igjen at en bindende godkjent reguleringsplan ikke vil bli tatt i betraktning dersom ”det er på det rene at tiden er løpt fra planen slik at den vil bli endret.”. Det samme gjelder for en bindende regulering som bare er ment som et utgangspunkt for behandling av søknader om dispensasjoner.

⁷³ Rt. 1977 side 24 (på side 30, punkt 3)

Etter denne saken ble det reist spørsmål om prinsippene i Østensjøsaken bare gjaldt i såkalte dobbeltreguleringstilfelle – der hvor det foreligger en plan, men en ny plan erstatter denne og det eksproprieres med hjemmel i den siste. Gommerudsaken⁷⁴ avklarte spørsmålet. Saken gjaldt erstatningsfastsettelse av et tidligere uregulert jord- og skogbruksareal som ble ekspropriert til friområde med hjemmel i reguleringsplan. Høyesterett slo fast at det ikke bare gjelder dobbeltreguleringstilfellene, men også helt alminnelig, og gjentar bemerkningene fra plenumsdommen i 1977 (Østensjøsaken). I tillegg til å gjenta bemerkningene, utvides ”parkprinsippet” noe. Prinsippet har vært forstått slik at det er arealer som blir regulert til vei, gate, lekeplass mv. i selve utbyggingsfeltet som blir verdsatt med ”strøkspris”. Høyesterett uttaler at det:⁷⁵

”avgjørende må være om et areal må sies å være trukket inn i utbyggingen for å tilfredsstille de særlige behov som beboerne i selve utbyggingsfeltet måtte ha.”

Det er altså nok at det er av betydning for beboerne, selv om området ligger i utkanten av selve utbyggingsfeltet. Utviklingen har fortsatt på dette feltet, se punkt 4.4.4.4.

4.3.4 Situasjonen etter 1984-loven. Mot dagens rettstilstand

4.3.4.1 Innledning

Det var til dels stor politisk misnøye med loven av 1973. Rettspraksis var uklar og uensartet, og rettstilstanden som eksisterte på bakgrunn av loven var også uklar.⁷⁶ 1975 ble det nedsatt et prisreguleringsutvalg som i 1976 fikk utvidet sitt mandat til også å gjelde vurdering av ekspropriasjonserstatningsloven. Utvalgets innstilling er inntatt i NOU

⁷⁴ Rt. 1983 side 700

⁷⁵ Rt. 1983 side 700 (på side 706)

⁷⁶ Stordrange, Bjørn. Ekspropriasjonserstatningsloven, 1992 (på side 47 flg.)

1981:5. Utvalget ønsket ikke å endre gjeldende rett, men 1984-loven avviker på et viktig punkt i forholdt til 1973-loven.

Etter loven av 1973 var det den aktuelle, faktiske bruk som skulle legges til grunn for verdifastsettelsen ved ekspropriasjon. Den nye loven §§ 5 og 6 fastsatte at det var salgs- og bruksverdien ut i fra fremtidige, påregnelige bruksmuligheter som skulle legges til grunn. Den så kalte Danielsen-fraksjonen i Prisreguleringsutvalgets utredning grunngir forandringen:⁷⁷

”Vi finner det naturlig og riktig å ta utgangspunkt i det uomtvistelige faktum at det er *den framtidige eierrådighet* – eiendommens framtidige bruksmuligheter – som avstås ved en ekspropriasjon. Det er følgelig det tap ekspropriaten *derved* påføres som etter Grunnlovens § 105 skal erstattes, og som en lovregulering av erstatningsutmålingen må ta utgangspunkt i.”

Departementet slutter seg til denne uttalelsen, og uttaler at det bør:⁷⁸

”være denne interessen i eiendommen som danner utgangspunktet for verdisettingen. Ekspropriaten bør som utgangspunkt ha krav på erstatning for den verdi som ligger i eiendommens naturlige og påregnelige utnyttingsmuligheter.”

Betydningen av bindende arealplaner skulle ikke avvike fra de prinsipper som er fremkommet i rettspraksis, og inngår, som vist ovenfor, som et ledd i hva som er vurderingen av hva som er ”pårekneleg utnytting” i orvl. §§ 5 og 6. Forholdet til rettspraksis ved revidering av 1973-loven ble også avklart i forarbeidene til orvl.:⁷⁹

⁷⁷ NOU 1981: 5 (på side 242)

⁷⁸ Ot. Prp. Nr. 50 (1982-83) (på side 23-24)

⁷⁹ Inst. O. nr 27 (1983-1984) (på side 5)

”Når det gjeld kva som skal reknast som pårekneleg bruk i høve til arealutnyttingsplanar, viser flertalet til at det ikkje blir nokon endring i gjeldande rett. Det blir derfor framleis t.d. ein reguleringsplan som i utgangspunktet blir avgjerande for kva som er lovleg og pårekneleg utnytting.”

Utgangspunktet skal fortsatt være at reguleringsplaner legges til grunn, men verdifasettelsen skulle nå vurderes på grunnlag av fremtidige utnyttelsesmuligheter, og ikke aktuell bruk.

4.3.4.2 Utviklingen etter 1984-loven – rettspraksis

En av de første sakene om reguleringsplaners betydning, av interesse for denne avhandling, var den såkalte Malviksaken.⁸⁰ Saken gjaldt ekspropriasjon til motorvei (offentlig anlegg) i henhold til en reguleringsplan. Området var tidligere uregulert og ubebygget, og det ble drevet skog- og jordbruk der. Etter reguleringsplanen ble det åpnet for bebyggelse på hver side av veitraséen. Eierne av den grunnen som var utlagt til vei hevdet at det skulle ses bort fra den aktuelle reguleringen, og at den påregnelige bruk av arealet om ikke veien var kommet, skulle legges til grunn. Den påregnelige utnyttelsen ville da ha vært bebyggelse, og de hevdet at de skulle ha erstattet tomteverdien. Grunneierne fikk ikke medhold.

Høyesterett viser først til at rettspraksis er forholdsvis klar på området, og at hovedregelen om at reguleringsplanen skal legges til grunn ved verdifastsettelsen. Høyesterett finner at Østensjøsaken og Gommerudsaken gir støtte for resultatet. Retten sammenlikner ekspropriasjon til utlegging til motorvei med ekspropriasjon av større friområder, og fant at det i realiteten var vanskelig å gjøre forskjell på disse. Parkprinsippet fikk ikke anvendelse fordi det var tale om en motorvei som ikke hadde karakter av en intern vei i et

⁸⁰ Rt. 1993 side 409

utbyggingsfelt. Retten forklarer dette med at veien er et område som skal legges åpent for befolkningen i en større sammenheng, og ikke for utbygging til et felt der alle eiere i en mindre krets må bære byrdene sammen. Videre uttaler Høyesterett at:⁸¹

”[d]et dreier seg om en regulering av arealanvendelsen som er av generell karakter, og det er ”båndlegging” av arealene til allmenn bruk som veibyggingen medfører.”

Etter dette konkluderer Høyesterett med at veigrunnens verdi fastsettes på grunnlag av den aktuelle bruksverdi da arealet ikke har noen alternativ salgsverdi som tomtegrunn.

I Bamble II-saken⁸² følger Høyesterett opp linjen trukket opp i Malviksaken. Saken gjelder et større område som er ekspropriert til friområde og veiarealer. Høyesterett hjemviser overskjønnet til ny behandling. Avslutningsvis sier Høyesterett:⁸³

”det er reguleringsplanen med de bånd den legger på utnyttelsen, som fullt ut skal legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen.”

Dette harmonerer med tidligere praksis, og Høyesterett fant ingen anledning til å se bort fra hovedregelen.

I 1996 var den såkalte Lenasaken⁸⁴ til behandling for Høyesterett i plenum, og vi fikk en markant utvikling i ekspropriasjonsretten. Saken gjaldt verdsettelse av arealer ekspropriert til offentlig vei etter veiplan med hjemmel i veiloven § 12 annet ledd. Grunneierne var blitt tilkjent erstatning for jord- og skogbruksverdi i henhold til prinsippene i Malviksaken i overskjønnsretten, men Høyesterett fant at saken sto noe annerledes enn tidligere saker. Ekspropriasjon til offentlig vei og ekspropriasjon til utlegging av friarealer ble ikke lenger likebehandlet, og det ble gjort ytterligere unntak fra hovedregelen.

⁸¹ Rt. 1993 side 409 (på side 414)

⁸² Rt. 1994 side 1123

⁸³ Rt. 1994 side 1123 (på side 1128)

⁸⁴ Rt. 1996 side 596

Høyesterett fastholder likevel at reguleringsplanen skal legges til grunn ved vurderingen av påregnelig utnyttelse av arealet og således ved verdsettelsen. Nyvinningen var at det nå ble gjort unntak for ”offentlig anlegg”, som vei, innenfor områder som ikke etter arealplan generelt skal holdes fri for utbygging.

Retten går først inn på forholdet der det eksproprieres til friområde. Båndleggingen av arealer til friområder medfører som oftest at områder legges dødt for bebyggelse. Arealplanens bindende virkning medfører at den påregnelige utnyttelsen ikke er utbygging, uansett hva slags forventninger grunneieren tidligere har hatt. Høyesterett finner at det samsvarer med prinsippene i Østensjø-saken at reguleringsplaner i disse tilfellene blir å legge til grunn.

Det redegjøres for rettspraksis som støtter denne oppfatningen, men førstvoterende uttaler i et obiter dictum at oppfatningen kan være en annen i spesielle tilfeller. Dommeren sier at det for retten stort sett har vært større områder som skal avsettes til friområder. Samtidig som at reguleringen i det vesentlige har hatt som formål ikke bare at områdene skulle erverves av det offentlige med sikte på å tilrettelegge dem for offentlig bruk, men også mer generelt å foreta en grensedracting mellom områder som skulle bebygges og områder som ikke skulle bebygges. Det åpnes for en mulighet når dommeren uttaler at det står:⁸⁵

”åpent om det utenfor slike tilfelle skal være et vilkår for å tilkjenne tomteerstatning at friområde skal tjene ’de særlige behov som beboerne i selve utbyggingsfeltet måtte ha’, som det heter i Gommeruddommen.”

Annerledes blir det der det offentlige eksproprierer til offentlige formål, i et område som ikke etter arealplan generelt skal holdes fri for utbygging. Dersom veiplanen stenger for den private utnyttelse av arealer er det nettopp i den hensikt at det offentlige overtar eiendom for utnyttelse til vei. Kunne den aktuelle eiendommen så vært benyttet til annen

⁸⁵ Rt 1996 side 521 (på side 539)

utbygging, representerer utbygging til offentlig vei en alternativ, konkurrerende utnyttelse i forhold til den utbygging eieren kunne ha foretatt. Utbyggingsverdien overføres således fra den private til det offentlige. Førstvoterende ser slik på dette.⁸⁶

”Jeg anser det da vel begrunnet, og også best stemmende med budet i Grunnlovens § 105 om full erstatning ved tvungen avståelse, at det sees bort fra den plan som det eksproprieres på grunnlag av, slik det etter mitt syn følger av lov og praksis.”

Etter dette blir det da gjort unntak fra reguleringsplanen ved ekspropriasjon til offentlige anlegg, og i dette tilfellet til vei. Det gis altså erstatning etter hva som ville være den påregnelige alternative utnyttelsen av arealet. Utviklingen har gått videre på dette området, og det er i rettspraksis gjort unntak for stadig flere typer offentlige anlegg. Saken avviker fra Malviksaken, og unntaket blir gitt større anvendelse.

4.3.4.3 Særlig om unntaket for offentlige anlegg.

Som vist ovenfor er hovedregelen og unntakene gradvis blitt utformet gjennom rettspraksis, både på grunnlag av Grunnloven § 105, 1973-loven og någjeldende ekspropriasjonerstatningslov. Høyesterett har de siste årene behandlet flere saker som utvider unntakene. I det følgende belyses unntaket for offentlige anlegg.

Problemstillingen videre blir hva som skal falle inn under ”offentlige anlegg”.

I Nordre Finstad (Jernbane)-dommen⁸⁷ var verdsetting etter ekspropriasjon av trasé for ny jernbane, og avstått grunn til veiformål og friområde tema. Høyesterett nøyer seg med å vise til Lenadommen, samtidig som retten påpeker at overskjønnet ikke samsvarer med gjeldende rett etter nevnte dom. Prinsippet om at man ser bort fra reguleringsplan når det

⁸⁶ Rt. 1996 side 521 (på side 540)

⁸⁷ Rt. 1996 side 1410

eksproprieres til vei i henhold til planen, må også gjelde når det eksproprieres til jernbane. De samme hensyn som i Lenasaken gjør seg også gjeldende i dette tilfellet.

I Grav- og urnelund I (Vangberg)-saken⁸⁸ var det spørsmål om en grav- og urnelund falt inn under offentlige anlegg. Et område var regulert til grav- og urnelund, men den påregnelige utnyttelsen i området var bebyggelse dersom reguleringen ikke hadde kommet. Overskjønnsretten så bort fra reguleringsplanen, men kommunen anket avgjørelsen til Høyesterett. Førstvoterende i saken uttalte at ”offentlig anlegg” ikke bare er begrenset til vei, men må forstås mer allment. Retten kunne ikke se at veier skulle stå i noen særstilling, og en enstemmig Høyesterett mente at grav- og urnelunder hadde det samme erstatningsrettslige vern. Det ble altså sett bort fra reguleringsplanen, og overskjønnet ble stadfestet.

En sak som er med på å begrense rekkevidden av unntaket for ”offentlig anlegg” er den såkalte campingplass (Kongsberg)-saken.⁸⁹ Et område var regulert til spesialområde, jf. plbl. § 25 første ledd nr. 6, herunder campingplass. Området hadde tidligere blitt benyttet til næringsformål. Kommunen eksproprierer området, og grunneieren hevder at det ved verdsettelsen skulle ses bort fra reguleringen og at unntaket for offentlig anlegg måtte komme til anvendelse. Grunneieren fikk ikke medhold. Et vesentlig moment var at campingplass var næringsvirksomhet og kunne ikke likestilles med offentlige anlegg. En samlet rett uttaler:⁹⁰

”Selv om det nok foreligger offentlige interesser i å få etablert et campingområde nær Kongsberg sentrum, er dette etter min mening ikke et reguleringsformål som kan likestilles med et offentlig anlegg i vanlig forstand. Det er ikke en gang hevdet at det er det offentlige som anlegger og driver campingplasser. Jeg kan heller ikke se at det er noe som tilsier at en i dette tilfellet bør se bort fra reguleringsplanen ved

⁸⁸ Rt. 1997 side 1914

⁸⁹ Rt. 1998 side 1824

⁹⁰ Rt. 1998 side 1824 (på side 1828).

vurderingen av hva som er den påregnelige utnyttelsen av området. Hvilken rolle kommunen vil spille i gjennomføringen av reguleringen og drift av campingplass her, anser jeg uten betydning for erstatningsfastsettelsen.”

Høyesterett begrenser unntaket til ”offentlige anlegg” ved å si at rene næringsinteresser ikke er vernet. Offentlige anlegg må i alminnelighet forstås som typiske anlegg som det offentlige anlegger i egenskap av å skulle legge til rette for allmennheten. Campingplasser har et preg som faller utenfor naturlige kommunale oppgaver.

I den såkalte grav- og urnelund II-saken⁹¹ sto saken noe annerledes enn den første grav- og urnelund-saken. Det ble sett bort fra at området ble regulert til grav- og urnelund, men spørsmålet om den konkrete påregnelighetsvurderingen oppsto. På bakgrunn av grav- og urnelund I-saken, hvor det var regulert til samme formål, ble det sett bort fra reguleringen og eieren fikk erstatning etter påregnelig utnyttelse dersom reguleringen ikke hadde funnet sted. Eieren fikk erstattet omsetningsverdien for tomtepris til tross for at det var knyttet noe usikkerhet til i hvilken grad kommunen ville ha gitt tillatelse til dette.

Så vidt jeg kan se har det ikke vært forelagt saker for Høyesterett som ytterligere spesifiserer hva som ligger i ”offentlige anlegg”. Det finnes imidlertid noe underrettspraksis som er verdt å nevne.

I en lagmannsrettssak⁹² fra Kristiansand ble en eiendom sentralt i sentrum ekspropriert til utbygging av Agder Teater. I følge reguleringsplanen skulle den benyttes til ”offentlig formål”. Partene var enige om at det skulle ses bort fra reguleringsplanen. Dette på bakgrunn av Lenasaken. Retten var også enig i dette, og erstatningen ble utmålt etter bruksverdien da denne beviselig var høyere enn omsetningsverdien. Den påregnelige utnyttelsen var leiligheter eller kontorer som eieren kunne ha leiet bort, og retten la dette til grunn.

⁹¹ Rt. 2004 side 2010

⁹² LA 1998-378 (Agder Lagmannsrett)

I Tønsberg barnehage-saken⁹³ (Agder Lagmannsrett) ble det sett bort fra at området var regulert til barnehage. Eierne fikk erstatning etter hva som var påregnelig utnyttelse av det avståtte området.

En sak om et vannverk⁹⁴ fra Borgarting Lagmannsrett er også illustrerende. Retten mente at også et kommunalt vannverk falt inn under unntaket for offentlige anlegg. Det ble sett bort fra reguleringsplanen, og det ble utmålt erstatning etter påregnelig utnyttelse av området.

Ved regulering til skoler, teater og sykehjem har det også blitt sett bort fra reguleringsplanen. Rettspraksis har lagt seg på en linje der de typiske offentlige anleggene faller innenfor begrepet. Som vist ovenfor faller campingplass utenfor. Campingplass er ikke typisk offentlig anlegg, og i tillegg har det et visst kommersielt preg som retten ikke fant grunn til å verne.

Det er likevel grunn til å anta at flere saker rundt dette unntaket vil komme for retten. Kursen er i dag forholdsvis klarlagt, men tiltak som ligger i randsonen mellom offentlig anlegg og privat kommersiell drift kan komme på spissen. Et eksempel kan være reiseliv, hvor for eksempel kommunen trenger arealer for å anlegge havn som skal brukes i turistvirksomhet. Dersom havnen utelukkende skal tjene kommersielle interesser for næringsdrivende vil det sannsynligvis ikke være et ”offentlig anlegg”. Annerledes kan det bli dersom havnen også er et knutepunkt som den aktuelle kommune kan benytte. Ytterpunktene vil være de rene private næringsinteresser og kommunale lovpålagte oppgaver. I mellomsonen vil det bli vanskelige å si noe klart om hvordan det vil bli. Anlegg hvor de private parter avhjelper kommunene kan nok komme til å bli avgjørende for om det dreier seg om et anlegg som kan medføre at det ses bort fra reguleringsplanen, og erstatning blir utmålt etter påregnelig utnyttelse om planen ikke hadde kommet.

⁹³ RG. 2005 side 276

⁹⁴ RG. 2003 side 96

4.3.4.4 Særlig om utviklingen for "strøkspris".

Det andre unntaket fra hovedregelen er det såkalte "parkprinsippet", eller "strøkspris".

Dette unntaket får anvendelse der arealer innenfor et utbyggingsområde ved fastsettelsen av erstatning for omsetningsverdien, verdsettes etter en utjevnet pris for området sett under ett.

Typetilfellet er når et område reguleres til bebyggelse, men i visse blir det avsatt områder til veier, gater, lekeplasser m.v. Likhets- og rimelighetshensyn begrunner hvorfor det bør utmåles en utjevnet erstatning for ikke å gjøre forskjell på de grunneierne som har fått eiendommen regulert til for eksempel gate. Det er i rettspraksis fremkommet noen vilkår for at en grunneier skal kunne få slik utjevnet erstatning, "strøkspris". Utgangspunktet er Østensjøsaken, se punkt 4.3.3.2 ovenfor.

Etter at det i Østensjøsaken ble formulert et prinsipp om utjevnet erstatning i slike områder, har det blitt behandlet flere saker om dette. Høyesterett presiserte prinsippet i Sonsaken.⁹⁵

Saken gjaldt innløsning etter plbl. § 42, og verdsetting av ubebygdt tomt etter parkprinsippet. I følge reguleringsplanen var størstedelen av området regulert til friområde, mens en mindre del var regulert til boligformål. Tvisten i saken sto om det nærmere innholdet av parkprinsippet, og om det i det hele tatt kunne anvendes i denne saken. Retten forklarer hovedpunktene slik:⁹⁶

"Det er den klare hovedregel at gjeldende regulering skal legges til grunn for hva som er påregnelig utnyttelse. Men i rettspraksis er det utformet enkelte unntak fra denne hovedregel. Ett av dem er det såkalte parkprinsippet. Prinsippets kjerne er nettopp at det skal ses bort fra reguleringsplanen når det på grunnlag av denne eksproprieres, og arealdisponeringen er slik at noen arealer innenfor utbyggingsfeltet bebygges, andre tjener til nødvendig fellesareal som veier, parkeringsplasser, friområder, m v. De arealer som ikke bebygges, men tjener alle eiendommer i

⁹⁵ Rt. 1998 side 1025

⁹⁶ Rt. 1998 side 1025 (på side 1029)

utbyggingsfeltet, skal av likhetshensyn ikke erstattes etter reguleringsformålet, men erstattes som bebyggelige.”

Både tingretten og lagmannsretten hadde lagt til grunn at parkprinsippet kom til anvendelse, og det var skjønnsmessig trukket fra 20 % av omsetningsverdien for å komme fram til en utjevnet pris. Grunneieren var ikke enig i dette. Den ubebygde eiendommen var blitt liggende som en ”øy” midt inne i Son sentrum, med utbygde arealer rundt seg. Parkprinsippet har i tidligere saker blitt benyttet for å rette opp ulikheter grunneierne i mellom i større utbyggingsområder. Det var ingen flere grunneiere i denne saken, og Høyesterett mente at det ikke var grunn til å trekke fra 20 % i omsetningsverdien fordi det ikke var noen pris å utjevne. Høyesterett konstaterte at det var vanskelig å se at:⁹⁷

”det likhetsprinsipp som ligger til grunn for utviklingen av en utjevnet strøkspriserstatning i større og nyere utbyggingsområder, gjør seg gjeldende i dette tilfelle.”

Erstatning skulle så bli å utmåle etter det som var den påregnelig utnyttelsen av området, noe som Lagmannsretten hadde slått fast at kunne være to boliger.

I Porsgrunnsaken⁹⁸ var utmåling etter parkprinsippet oppe på nytt. Saken gjaldt utmåling av erstatning etter ekspropriasjon av områder som var uegnet til bebyggelse på grunn av topografiske forhold. Grunneieren hevdet at det ved anvendelse av parkprinsippet skulle ses bort fra eiendommens beskaffenhet, og at strøkspris skulle bli erstattet uansett forhold. Høyesterett var ikke enig i dette. Retten mente at selv om det skulle utmåles erstatning etter strøkspris, måtte det foretas en konkret påregnelighetsvurdering av forholdene hva gjelder både topografi, grunnforhold og rasfare. Der det ikke er påregnelig med bebyggelse, vil det

⁹⁷ Rt. 1998 side 1025 (på side 1030)

⁹⁸ Rt. 2001 side 656

heller ikke være aktuelt med erstatning etter strøkspris. Dette synes også å være i godt samsvar med Grunnloven § 105. Høyesterett uttaler at:⁹⁹

”[g]runneierne fratas ikke her noen verdi som de kunne ha realisert dersom reguleringen ikke hadde kommet.”

Det er ikke selve reguleringen som gjør området ubebyggelig, men det er de egenskapene området har. Erstatningsrettslig vern som byggegrunn får områdene således ikke.

En sak fra Lindesnes,¹⁰⁰ Snig, gjaldt ekspropriasjon av et friområde. Det var ekspropriert et større areal, men det oppsto strid om et areal som skulle opprettholdes som friområde. Grunneierne mente at det skulle utmåles erstatning etter parkprinsippet for dette arealet. Arealet lå i det ene hjørnet av reguleringsplanen, avgrenset av sjøen på den ene siden, og et naturreservat på den andre. Det var opparbeidet vei og parkeringsplasser i forbindelse med friområdet. Det ble hevdet at området var en del av det tilgrensende utbyggingsområdet, og at det skulle erstattes etter strøkspris. Høyesterett mente at det avgjørende måtte være om arealet skulle tjene et tilliggende utbyggingsområde. Retten fant at Lagmannsretten ikke hadde tolket loven uriktig, og var enig i at det var den reguleringsplan som gjaldt som måtte legges til grunn. Man kunne ikke ta hensyn til de muligheter som ikke var forenelig med planen.

I Gommerudsaken, som vist ovenfor punkt 4.3.3.2, ble det holdt åpent om strøkspris kunne benyttes dersom et området var trukket inn i reguleringen for å tilfredsstille de særlige behov som beboerne i selve utbyggingsfeltet måtte ha. Høyesterett mente at det i denne saken ikke var tilfelle for:¹⁰¹

”et friareal av den karakter og med det formål det her er tale om.”

⁹⁹ Rt. 2001 side 656 (på side 660)

¹⁰⁰ Rt. 1997 side 1471

¹⁰¹ Rt. 1997 side 1471 (på side 1475)

Dommen viser at det kun er arealer som særlig skal tilfredsstillende et utbyggingsområde som blir utmålt etter strøkspris. For andre områder legges hovedregelen til grunn, reguleringsplanen er bestemmende for erstatningen.

Akerselva Miljøpark/Nedre Foss-saken¹⁰² gjaldt innløsning av et område, jf plbl. § 42, som ble regulert til friområde, etter omregulering fra industriområde. I samarbeid med staten la Oslo kommune en plan for bevaring av miljøet rundt Akerselva fra Maridalen til Vaterland. Det ble videre vedtatt en kommunedelplan for området som skulle sikre vern av kulturminner og rekreasjonsområder. Dette ble senere vedtatt i reguleringsplanen. Spørsmålet var om det ved erstatningsutmålingen var adgang til å se bort fra reguleringsplanen etter parkprinsippet. Annenvoterende dommer, med tilslutning fra tre dommere, mente at friområdet ikke kunne falle inn under parkprinsippet fordi det ikke knyttet seg til de nærliggende boligområder. Retten mente da at det ikke var grunn til å se bort fra reguleringsplanen, men at man måtte legge til grunn hovedregelen slik den fremstår i orvl. §§ 5 og 6:¹⁰³

”Ved erstatningsfastsettelsen etter en eventuell innløsning av friområdet, må det ved påregnelighetsvurderingen etter vederlagsloven § 5 og § 6 legges til grunn som utgangspunkt at den reguleringsplan som foreligger, angir den eneste lovlige og påregnelige utnyttelsen av eiendommen.”

Dette utsagnet har støtte i både Lenadommen og Østensjødommen.

Det ble videre hevdet at friområdet måtte anses som et offentlig anlegg. Heller ikke dette fikk gehør. Høyesterett mente at det ikke var en slik overføring av utbyggingsinteresse, slik som det var i Lenasaken.

¹⁰² Rt. 1998 side 1140

¹⁰³ Rt. 1998 side (på side 1160)

Sømsveien-saken¹⁰⁴ fra 1999 gjaldt et område i Kristiansand som ble omregulert fra boligområde til friområde. Tomten var for tiden ubebygd etter at eierne hadde brent ned restene av de forfalte husene. Eiendommen var et mindre område som lå i strandsonen, og i et område hvor kommunen i en årrekke hadde tilegnet seg arealer for å legge ut til friområder for å sikre rekreasjonsmuligheter for allmennheten. Eieren hevdet at omreguleringen til friområde måtte ses på som et tiltak for å sikre beboerne i område et naturområde, og at parkprinsippet måtte legges til grunn slik at det skulle utmåles erstatning etter strøkspris. Høyesterett var ikke enig i dette. Formålet var ikke å tilrettelegge område for de omkringliggende boligområder, men det var for å sikre allmennheten adgang til strandsonen. Det ble gjort et poeng av at det bare var beboerne på Søm som ville nyte godt av omreguleringen, men retten mente at det var irrelevant å ta hensyn til dette, og at omreguleringen måtte ses som et tiltak som skulle være et gode for alle. Det ble således ikke utmålt erstatning for tomteverdi.

Sonja Henie-park-saken¹⁰⁵ gjaldt også omregulering av arealer i strandsonen fra boligområde til friområde. Omreguleringen var gjort for å sikre allmennhetens behov, og ikke av hensyn til bebyggelsen til det tilgrensende areal. Det ble ikke tilkjent erstatning etter strøkspris, men dette ble heller ikke hevdet. Spørsmålet som oppsto var bruken av det såkalte differanseprinsippet, som Lagmannsretten hadde benyttet. Prinsippet går ut på at man verdivurderer hele eiendommen, og deretter ser på eiendommens verdi etter ekspropriasjonen. Man ser altså på verdireduksjonen. Høyesterett slo fast at prinsippet kan benyttes i tilfeller hvor det eksproprierte areal ikke har noen selvstendig salgspris, men at det likevel må tas hensyn til den gjeldende reguleringen.

4.4 Oppsummering

Eiendomsretten har Grunnlovs vern gjennom Grunnloven § 105 om full erstatning etter tvangsavståelse av eiendom. Etter Kløftadommen, som i realiteten satte dagjeldende

¹⁰⁴ Rt. 1999 side 213

¹⁰⁵ Rt. 2002 side 1045

ekspropriasjonserstatningslov ut av spill på grunn av manglende samsvar med Grunnloven § 105, ble det utarbeidet ny lov. Denne lov antas å være i samsvar med Grunnlovens bud om full erstatning. Teorien har heller ikke hevdet at den ikke er i samsvar Grunnloven § 105.

Vern av eiendomsretten finnes også i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1. Norge har ikke blitt innklaget til EMD for brudd på denne artikkelen, og det antas at ekspropriasjonserstatningsloven er i samsvar med konvensjonen hva gjelder ekspropriasjon. Det kan likevel reises spørsmål om Grunnloven § 105 mangel på fleksibilitet kan medføre brudd på artikkel 1 da denne etter omstendighetene vil kunne foreskrive rimelig erstatning også for rådighetsbegrensninger som ikke nødvendigvis ville ha utløst krav om erstatning etter norsk intern rett. Det er kun i unntakstilfelle erstatning ytes til rådighetsbegrensninger, enten etter en analogi fra Grunnloven § 105 eller i særlovgivningen. Det skal likevel i praksis trolig mye til for konvensjonsbrudd vil bli konstatert.

Ved ekspropriasjon verdsettes eiendommen på grunnlag av salgsverdi, bruksverdi eller gjenanskaffelsesverdi etter orvl. § 4, jf. §§ 5 og 6. Den høyeste verdi legges til grunn. Avgjørende for salgsverdien er hva en vanlig kjøper antas å ville gi for eiendommen ved frivillig salg. For bruksverdien sin del bestemmes eiendommens verdi ved å legge eiendommens avkastning til grunn. For begge tilfeller er det hva som er den lovlige påregnelige utnyttelsen som det er reelt grunnlag for på stedet.

Reguleringsplaners betydning kommer inn ved vurderingen av den lovlige påregnelige utnyttelsesmuligheten, jf. orvl. §§ 5 og 6. Det er av avgjørende betydning hva eiendommen er regulert til. Dersom det eksproprieres etter reguleringsplanen legges denne til grunn. Reguleringsplanen legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen for større, sammenhengende friområder, hvor reguleringen har hatt til formål å trekke grensen mellom områder som skal bebygges, og områder som ikke skal bebygges.

For offentlige anlegg (grav- og urnelunder, veier, skoler, barnehager med mer.) skal det ses bort fra reguleringen, og erstatningen blir utmålt etter påregnelig utnyttelse som om planen ikke var kommet. Utbyggingen ses da som en alternativ, konkurrerende utnyttelse i forhold til den utbyggingen eieren selv kunne ha foretatt.

For områder innenfor et utbyggingsområde gis det erstatning etter strøksprinsippet for arealer som skal benyttes vei, lekeplass, park eller liknende formål som anses nødvendig for selve byggegrunnen. Dette er begrunnet i likhets- og rimelighetsbetraktninger, og erstatning er utmålt etter tomtepris, eventuelt etter en utjevnet pris for bebyggelig og ubebyggelig grunn (strøkspris). For arealer som ligger i utkanten av disse områdene er det avgjørende om områdene er trukket inn i utbyggingen for å tilfredsstille de særlige behov beboerne måtte ha. Dersom eiendommer av topografiske grunner likevel ikke kan benyttes som byggegrunn, er det ikke grunnlag for erstatning etter strøksprinsippet.

5 Den videre utviklingen av ekspropriasjonsretten

5.1 Forslagene i NOU 2003:29

Ekspropriasjonserstatningsutvalget har i NOU 2003:29 foreslått endringer til dagens regler.¹⁰⁶ Det er likevel lagt opp til at hovedregelen om at bindende arealplaner skal legges til grunn for erstatningsutmålingen fortsatt vil gjelde. Det er foreslått at hovedregelen blir nedtegnet i lovens § 5 tredje ledd. Utvalget foreslår også å beholde de unntakene som er fremkommet i rettspraksis ved at unntakene bør lovfestes, og slik at hovedregelen skal gjelde ”dersom ikkje anna er fastsett ved lov”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ NOU 2003:29 om Arealplaner og ekspropriasjonserstatning (kapittel 9: Utkast til endringer i ekspropriasjonserstatningsloven §§ 5 og 6 med motiver)

¹⁰⁷ Se NOU 2003:29 (kapittel 9, side 117, andre spalte)

Det er foreslått et nytt fjerde ledd i ekspropriasjonserstatningsloven § 5. Denne fastslår unntaket for ”offentlige anlegg” som er gjeldende rett etter Lenadommen. Det er ment at det kan ses bort fra planen dersom det blir eksproprietert til ”offentlige bygninger, offentlige trafikkområde eller anna offentlige anlegg”. Under ”offentlige anlegg” faller alle de anlegg som Høyesterett har godtatt i sin praksis etter Lenadommen. Skillet vil, som nå, gå ved de anlegg som blir betraktet som en offentlig oppgave. Skal den utnyttes til private, er det ingen grunn til å se bort fra planen, jf. Kongsberg (Campingplass)-saken.

Som nevnt er disse vurderingene foretatt av Høyesterett, og det er således bare en kodifisering av gjeldende rett. Ekspropriasjonserstatningsutvalget ønsker likevel å gå et skritt videre ved å se bort fra planen også i tilfeller der det eksproprieres til friområder.¹⁰⁸ Utvalget finner dette vel begrunnet på samme måte som ved unntaket nevnt ovenfor. Man skal, som ved andre ”offentlige anlegg”, se bort fra planen og legge til grunn den påregnelige alternative utnyttelsen dersom planen ikke hadde kommet. Det er altså ingen automatikk i at det ville uansett ha blitt tale om tomteerstatning.

Ekspropriasjonserstatningsutvalget ønsker også å lovfeste det såkalte ”strøksprinsippet” i lovens § 5 femte ledd. Områder innenfor et utbyggingsområde som er regulert til trafikkområde, interne friområder og andre formål som skal tilfredsstille de felles behov beboerne innefor dette området har, skal verdsettes som byggegrunn dersom området naturlig faller innenfor byggeområdet, og grunnen er egnet til bebyggelse. Det sentrale er at arealene må tilfredsstille de behov beboerne i området har, slik at utkantområder, og friområder for en videre personkrets faller utenfor.

Forslagene fra ekspropriasjonserstatningsutvalget virker vel begrunnet, og det vil absolutt være en fordel om unntakene hadde blitt en del av loven slik at de som må avstå eiendom kan bruke loven selv for å forutse sin egen stilling etter ekspropriasjonen. Jeg kan ikke se at lovfesting av hovedregel og unntak vil medføre noen ny praksis av noe slag, men det er en

¹⁰⁸ Se NOU 2003:29 (på side 124, spalte 2)

mulighet for at lovfestingen vil gjøre det vanskeligere for retten å utvikle ekspropriasjonsretten videre dersom nye momenter på sikt dukker opp. Hva gjelder lovfestet unntak for friområder er jeg i utgangspunktet enig i begrunnelsen til utvalget. I utgangspunktet vil ikke et friområde være et ”offentlig anlegg”, jf. Kongsberg Campingplass-saken, men et friområde er ofte begrunnet i borgernes behov for rekreasjonsmuligheter, og jeg kan ikke se at det skal stilles annerledes enn for eksempel ved ekspropriasjon til skole. Friområde kan for mange være like viktig som for eksempel et teater. At grunneiere som må avstå eiendom til et teater skal behandles annerledes enn til grunneiere som må avstå et friområde, kan anses urimelig.

6 Litteraturliste

- Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. 8. utg. Oslo, 1998
- Aall, Jørgen. *Rettergang og menneskerettigheter*. Oslo, 1995
- Danelius, Hans. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. 2. opplag. Stockholm, 2002.
- Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*. 6. utg., 2. opplag. Ved Eivind Smith. Oslo 1998
- Fleischer, Carl August. *Ekspropriasjons- og bygningsrett. Del I*. Oslo, 1998
- Fleischer, Carl August. *Ekspropriasjons- og bygningsrett. Del II*. Oslo, 1998
- Fleischer, Carl August. *Norsk ekspropriasjonsrett*. Oslo, 1978
- Frihagen, Arvid. *Plan- og bygningsloven. Bind II*. Oslo, 1988
- Knudsen, Øystein. *Innføring i Ekspropriasjons- og skjønnsrett*. Oslo, 1997
- Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. 1. utgave, Oslo, 2002
- Pedersen, Odd Jarl. *Ekspropriasjon*. Per Sandvik, Helge Skaaraas. Oslo 1990
- Sandene, Erling. *Ekspropriasjonsretten*. I: Knophs oversikt over Norges rett. 12 utg. Oslo, 2003. side 683 flg.
- Stordrange, Bjørn. *Ekspropriasjonserstatningsloven*. Ove Lyngholt. Oslo, 1992
- Stordrange, Bjørn. *Ekspropriasjonsrettslige emner*. Oslo, 1988.
- Tyrén, Carl Wilhelm. *Plan- og bygningsloven*. 5. utg. Oslo, 2004

Forarbeider mm

- Innst. O. XXI (1971-1972) Innstilling om skjønnsordning og om ekspropriasjonserstatning av 12. juni 1969
- NOU 2003:29 Arealplaner og ekspropriasjonserstatning.
- NOU 1981:5 Fast eiendom
- Ot. Prp. Nr. 28 (2000-2001), Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Artikler

Gauslaa, Jon. *EMK 1. tilleggsprotokoll art. 1.*, utredning for Samerettsutvalget (upublisert), 2004.

Møse, *Norsk lovkommentar*, 4. utg. 2002, bind III side 3127, note 106.

Stordrange, Bjørn. *Hvilke reguleringer – råddighetsbegrensninger – utløser erstatningsansvar?* Tilgjengelig: www.steenstrup.no:

<http://www.steenstrup.no/1/n/dokumenter/doc/Hvilke%20regulering%20raadighetsbegrensninger%20utloeser%20erstatningsansvar.pdf> side 99 – 108. (Sisert 5.4.2006)

Dommer

Rt. 1897 side 730

Rt. 1900 side 273

Rt. 1918 side 401

Rt. 1948 side 967

Rt. 1949 side 408

Rt. 1955 side 1199

Rt. 1970 side 67

Rt. 1970 side 1028

Rt. 1976 side 1

Rt. 1976 side 464

Rt. 1977 side 24.

Rt. 1980 side 94

Rt. 1983 side 700

Rt. 1993 side 409

Rt. 1994 side 1123

Rt. 1996 side 521

Rt. 1996 side 596

Rt. 1996 side 1410

Rt. 1997 side 1471

Rt. 1997 side 1914

Rt. 1998 side 1025

Rt. 1998 side 1140

Rt. 1998 side 1824

Rt. 1999 side 213

Rt. 2001 side 656

Rt. 2002 side 1045

Underrettsdommer

RG. 2003 side 96

RG. 2005 side 276

EMD-praksis

Spørrong og Lönnroth Vs Sweden A 52 (1982)

Holy Monastries vs. Greece, A 301-A

Se Scollo v. Italy, judgment of September 28, 1995. Se Scollo v. Italy, judgment of September 28, 1995.

